

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 luglio 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. 119. Sentenza 7 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione degli interventi previsti dal secondo piano casa - Estensione, tramite rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 20 del 2023, ad immobili oggetto di condono - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione degli interventi previsti dal secondo piano casa - Permesso di costruire - Rilascio con deliberazione comunale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del principio di leale collaborazione nonché irragionevolezza e contrasto col principio del buon andamento della PA - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione edilizia di edifici con destinazioni totalmente/in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, produttiva, industriale, logistica o artigianale ovvero commerciale, previste dal PRG - Previsione dell'ampliamento massimo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del principio di leale collaborazione nonché irragionevolezza e contrasto col principio del buon andamento della PA - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione edilizia di edifici con destinazioni totalmente/in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, produttiva, industriale, logistica o artigianale ovvero commerciale, previste dal PRG - Derogabilità degli strumenti urbanistici, con possibilità di superare i parametri edilizi e urbanistici e la densità fondiaria stabilita dal d.m. n. 1444 del 1968 - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Recupero abitativo dei sottotetti - Recupero su edifici realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale, decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Recupero abitativo dei sottotetti - Recupero su edifici esistenti, indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Recupero abitativo dei sottotetti - Possibili deroghe alle misure minime - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.



Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Demolizione e ricostruzione, con recupero della capacità edificatoria - Procedura di previa variante urbanistica semplificata - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, anche quale valore primario e assoluto, della competenza a esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del principio di leale collaborazione nonché irragionevolezza e contrasto col principio del buon andamento della PA - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Individuazione delle variazioni essenziali al progetto approvato in modo difforme rispetto al t.u. edilizia - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Individuazione delle variazioni essenziali al progetto approvato - Omesso richiamo all'art. 32, comma 1, lett. d), t.u. edilizia che vi include il «mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito» - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione di spazi di uso collettivo, sfruttamento di seminterrati per cicli e recupero a scopo abitativo dei piani pilotis - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione di spazi di uso collettivo, sfruttamento di seminterrati per cicli e recupero a scopo abitativo dei piani pilotis - Derogabilità degli strumenti urbanistici, con possibilità di superare gli standard di densità edilizia - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, di vasche per la riabilitazione con idroterapia di persone con disabilità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Definizione di stato legittimo dell'immobile, difforme rispetto al t.u. edilizia - Delocalizzazione di fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico o geologico - Delocalizzazione di fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico o geologico - Disposizioni in materia di interventi di ristrutturazione e di ricostruzione - Condizioni per il recupero di vani e locali interrati e seminterrati - Ristrutturazione edilizia, ai sensi della legge regionale sulla tutela e uso del suolo - Accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo regionale, provinciale e metropolitano - Accordi di programma per la realizzazione di progetti, anche di edilizia privata - Regime del divieto di sanatoria - Tolleranze esecutive - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, nonché dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7, artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13; 14; 16; 18; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4; e 48.
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 32, 97, 117, commi secondo, lettere *m*), *p*) e *s*), e terzo, e 118, primo e secondo comma, principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120.



N. 120. Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana - Disavanzo finanziario emerso nel 2018 - Ripiano in dieci esercizi - Rinvio, per far fronte agli effetti derivanti dal Covid-19, delle quote di copertura da ripianare nell'esercizio 2021 al 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici nonché dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dei principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale - Illegittimità costituzionale della norma applicata *ratione temporis*.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Siciliana - Rideterminazione del percorso di rientro dal disavanzo, in ragione delle innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici nonché dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, art. 7, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8; legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 120, secondo comma.

Pag. 37

N. 121. Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Fallimento e procedure concorsuali - Processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata - Ammissione al patrocinio qualora il giudice delegato autorizzi la costituzione e attesti la non disponibilità di attivo per le spese - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Patrocinio a spese dello Stato - Fallimento e procedure concorsuali - Processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata - Possibilità di prenotazione a debito delle spese - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza e del diritto alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 144 e 146.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 49

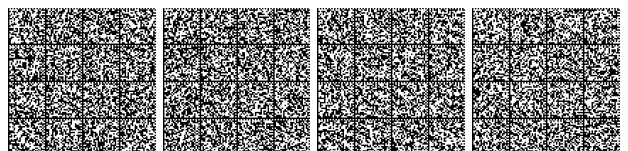
N. 122. Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata - Parente o affine entro il quarto grado di soggetti colpiti da una misura di prevenzione, di cui alla legge n. 575 del 1965, ovvero nei cui confronti risulti in corso un procedimento per l'applicazione della stessa o per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. - Automatica esclusione dal beneficio - Violazione del principio di proporzionalità e del diritto di difesa, irragionevolezza, anche intrinseca e disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 2008, n. 186, art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera a), come modificato dall'art. 2, comma 21, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 54



N. 123. Sentenza 4 giugno - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, province e città metropolitane - Disposizioni della Regione autonoma Sardegna - Modifica all'assetto territoriale vigente - Ridenominazione di una provincia, definizione dei comuni che compongono una circoscrizione e disciplina della successione tra gli enti interessati - Ricorso del Governo - Lamentata carenza di coinvolgimento delle popolazioni interessate ai fini delle variazioni territoriali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, art. 120, comma 1, lettere *a)*, *c)*, punto 2), *d)*, punto 2), e *f)*, modificativi della legge della Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7.
- Costituzione, art. 133, secondo comma; statuto speciale per la Sardegna, art. 43, secondo comma.

Pag. 59

N. 124. Sentenza 8 maggio - 5 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche al calendario venatorio riguardante la tortora selvatica (*streptopelia turtur*) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia ambientale - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Svolgimento da parte di nuclei del Corpo forestale e di vigilanza ambientale di attività di investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale e inosservanza dei limiti statutari - Non fondatezza della questione.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Svolgimento, da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale, nell'ambito del territorio della Regione, delle funzioni e dei compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in tema di organizzazione dell'amministrazione dello Stato e in materia di politica estera e rapporti internazionali con lo Stato e di rapporti con l'Unione europea e in materia di tutela dell'ambiente, nonché inosservanza dei limiti statutari - Illegittimità costituzionale parziale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che determinati nuclei del Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolgano, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria ai sensi della vigente normativa nazionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale e inosservanza dei limiti statutari - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, artt. 80, comma 1, lettera *b)*, 86 e 87.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *a)*, *h)*, *l)* e *s)*; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4; Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione; regolamento (CEE) n. 3626/82 del Consiglio, del 3 dicembre 1982; direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, art. 7, paragrafo 4.

Pag. 64

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 131. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 13 maggio 2024

Reati e pene - Applicazione degli aumenti o delle diminuzioni di pena - Mancata previsione che, quando la recidiva di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen. concorre con una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla.

- Codice penale, art. 63, terzo comma.

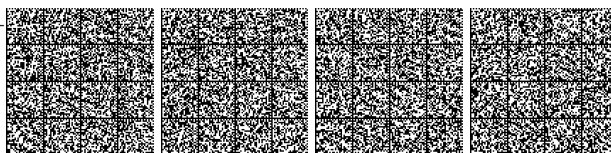
Pag. 77



- N. 132. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 20 maggio 2024
Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui - Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione di una sanzione penale anziché della sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000, anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall’art. 331 cod. pen. né ha ad oggetto i beni di cui agli artt. 635, secondo comma, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen.
 – Codice penale, art. 639.
In subordine: Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui - Regime di procedibilità – Denunciata previsione della procedibilità d’ufficio per i casi previsti dal secondo comma dell’art. 639 cod. pen. anche quando i fatti abbiano ad oggetto beni diversi da quelli di cui all’art. 635, secondo comma, cod. pen., ad eccezione delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell’art. 625, primo comma, numero 7), cod. pen., e non siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico né del delitto previsto dall’art. 331 cod. pen. e la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità.
 – Codice penale, art. 639, quinto comma. Pag. 84
- N. 133. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 24 maggio 2024
Reati e pene – Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Previsione che l’offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen., se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell’esercizio delle proprie funzioni.
 – Codice penale, art. 131-bis, terzo comma.
In subordine: Reati e pene – Circostanze aggravanti ex art. 339 cod. pen. - Previsione che le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, anche ove si tratti di manifestazioni di natura politica.
 – Codice penale, art. 339. Pag. 89
- N. 134. Ordinanza del Tribunale di Milano del 29 maggio 2024
Impiego pubblico – Trattamento economico - Personale delle Aree dell’Ispettorato nazionale del lavoro – Previsione che per costoro debba esser scomputata dalle somme da riconoscere per l’anno 2022 l’indennità *una tantum* di cui all’art. 32-bis del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 91 del 2022.
 – Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 1-bis. Pag. 99
- N. 135. Ordinanza del Tribunale di Verona del 29 maggio 2024
Reati e pene – Disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità – Previsione che per i delitti previsti dagli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter cod. pen., commessi prima della data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, si continua a procedere d’ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del medesimo decreto (previsione ritenuta applicabile, in forza del rinvio operato dall’art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, al caso di specie concernente il delitto di atti persecutori di cui all’art. 612-bis cod. pen. connesso con il delitto di danneggiamento su cose esposte alla pubblica fede di cui all’art. 635 cod. pen., divenuto perseguibile a querela ai sensi del d.lgs. n. 31 del 2024).
 – 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), art. 85, comma 2-ter. Pag. 110



- N. 136. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 31 maggio 2024
Reati e pene – Disposizioni in materia di depenalizzazione a norma della legge delega n. 67 del 2014 – Casi di depenalizzazione – Omessa previsione dell’abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato di cui all’art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998.
 – Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell’articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 3.
In via consequenziale: Reati e pene – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Previsione della pena dell’ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché della sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10-bis.
In subordine: Reati e pene – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Previsione della pena dell’ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché della sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro.
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10-bis. Pag. 120
- N. 137. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano del 31 maggio 2024
Edilizia e urbanistica – Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Efficacia dei vincoli preordinati all’esproprio – Previsione che le prescrizioni perdono ogni efficacia e che le aree interessate riacquistano le precedenti destinazioni se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all’acquisizione delle aree stesse o il Consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità.
 – Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), art. 61, comma 2. Pag. 128
- N. 138. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio del 22 maggio 2024
Tributi – Imposta municipale propria – Facoltà per i comuni di ridurre l’aliquota di base fino allo 0,38 per cento per i fabbricati costruiti e destinati dall’impresa costruttrice alla vendita, purché permanga tale destinazione, non siano in ogni caso locati e per un periodo non superiore a tre anni dall’ultimazione dei lavori – Previsione che non contempla l’esenzione d’imposta nell’ipotesi di beni immobili destinati alla vendita e non utilizzati ad altro fine.
 – Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 9-bis (nel testo applicabile *ratione temporis*). Pag. 136
- N. 139. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Firenze del 20 maggio 2024
Adozione e affidamento – Adozione di minori residenti all’estero – Adozione da parte di persona non coniugata residente in Italia – Dichiarazione di idoneità – Preclusione.
 – Legge 183/1984 (*recte*: Legge 4 maggio 1983, n. 184) (Diritto del minore ad una famiglia), artt. 29-bis, primo comma, e 30, primo comma. Pag. 140
- N. 140. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Reggio Emilia del 9 maggio 2024
Tributi – Imposta municipale propria (IMU) – Corresponsione sugli immobili strumentali all’attività di impresa – Totale ineducibilità ai fini dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).
 – Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 5, comma 3; decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1. Pag. 149



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 119

Sentenza 7 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione degli interventi previsti dal secondo piano casa - Estensione, tramite rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 20 del 2023, ad immobili oggetto di condono - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione degli interventi previsti dal secondo piano casa - Permesso di costruire - Rilascio con deliberazione comunale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del principio di leale collaborazione nonché irragionevolezza e contrasto col principio del buon andamento della PA - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione edilizia di edifici con destinazioni totalmente/in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, produttiva, industriale, logistica o artigianale ovvero commerciale, previste dal PRG - Previsione dell'ampliamento massimo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del principio di leale collaborazione nonché irragionevolezza e contrasto col principio del buon andamento della PA - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione edilizia di edifici con destinazioni totalmente/in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, produttiva, industriale, logistica o artigianale ovvero commerciale, previste dal PRG - Derogabilità degli strumenti urbanistici, con possibilità di superare i parametri edilizi e urbanistici e la densità fondiaria stabilita dal d.m. n. 1444 del 1968 - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Recupero abitativo dei sottotetti - Recupero su edifici realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale, decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Recupero abitativo dei sottotetti - Recupero su edifici esistenti, indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Recupero abitativo dei sottotetti - Possibili deroghe alle misure minime - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Demolizione e ricostruzione, con recupero della capacità edificatoria - Procedura di previa variante urbanistica semplificata - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, anche quale valore primario e assoluto, della competenza a esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del principio di leale collaborazione nonché irragionevolezza e contrasto col principio del buon andamento della PA - Non fondatezza delle questioni.



Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Individuazione delle variazioni essenziali al progetto approvato in modo difforme rispetto al t.u. edilizia - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Piemonte - Individuazione delle variazioni essenziali al progetto approvato - Omesso richiamo all'art. 32, comma 1, lett. d), t.u. edilizia che vi include il «mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito» - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione di spazi di uso collettivo, sfruttamento di seminterrati per cicli e recupero a scopo abitativo dei piani pilotis - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione di spazi di uso collettivo, sfruttamento di seminterrati per cicli e recupero a scopo abitativo dei piani pilotis - Derogabilità degli strumenti urbanistici, con possibilità di superare gli standard di densità edilizia - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Piemonte - Realizzazione, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, di vasche per la riabilitazione con idroterapia di persone con disabilità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Definizione di stato legittimo dell'immobile, difforme rispetto al t.u. edilizia - Delocalizzazione di fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico o geologico - Delocalizzazione di fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico o geologico - Disposizioni in materia di interventi di ristrutturazione e di ricostruzione - Condizioni per il recupero di vani e locali interrati e seminterrati - Ristrutturazione edilizia, ai sensi della legge regionale sulla tutela e uso del suolo - Accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo regionale, provinciale e metropolitano - Accordi di programma per la realizzazione di progetti, anche di edilizia privata - Regime del divieto di sanatoria - Tolleranze esecutive - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, nonché dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7, artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13; 14; 16; 18; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4; e 48.
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 32, 97, 117, commi secondo, lettere m), p) e s), e terzo, e 118, primo e secondo comma, principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120.

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° agosto 2022, depositato in cancelleria il 5 agosto 2022, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione della Regione Piemonte, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Fabrizio Taricco Costruzioni srl;

uditi nell'udienza pubblica del 9 aprile 2024 i Giudici relatori Franco Modugno, Stefano Petitti, Emanuela Navarretta e Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Daniele Granara per Fabrizio Taricco Costruzioni srl, gli avvocati dello Stato Gianna Galluzzo e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Piemonte; deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2022, depositato il 5 agosto 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia).

Il ricorrente lamenta, complessivamente, la violazione degli artt. 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere *m*), *p*) ed *s*), e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, in relazione, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e all'art. 5, comma 11, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106; la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dagli artt. 2-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, 9-*bis*, comma 1-*bis*, 10, comma 1, lettera *c*), 14, 16, comma 4, lettera *d-ter*), 23, comma 01, lettera *a*), 31, 32, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), e 34-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», dall'art. 5, commi 10 e 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e dall'art. 41-*quinqies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), come attuato mediante il decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967); del medesimo parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto alla materia «tutela della salute», in relazione al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione); e, infine, la violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.- Relativamente all'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «governo del territorio», in relazione ai principi fondamentali espressi dall'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia.

La norma impugnata, nel modificare l'art. 2 della legge della Regione Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana), ha aggiunto al comma 1 la lettera *d-bis*), che definisce quali edifici o parti di edifici legittimi quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), del decreto-legge 30 settembre 2003,



n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale la legge non imponeva, per l'attività edilizia nella porzione di territorio interessata, l'acquisizione di titolo abilitativo edilizio, ancorché in presenza di disposizioni locali diverse, lo stato legittimo è desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti di archivio o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo dell'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi abilitanti interventi parziali».

In particolare, ad avviso del ricorrente, la definizione di «stato legittimo» dell'immobile introdotta dal legislatore regionale si discosterebbe da quella contenuta nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, nella parte in cui prevede che, per «gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio», lo stato legittimo debba inferirsi dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti e dai titoli abilitativi ivi descritti.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma statale interposta, con una disciplina difforme da quella contenuta nella normativa regionale impugnata, stabilirebbe che dai citati elementi probatori debba desumersi lo stato legittimo dell'immobile.

Inoltre, la difesa statale richiama l'art. 31, primo comma, della legge n. 1150 del 1942 e l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), dai quali deduce che, per le costruzioni realizzate prima dell'entrata in vigore della citata legge del 1967, la licenza edilizia era già richiesta se l'opera ricadeva nel centro abitato o nelle zone di espansione e, al di fuori di tali ipotesi, qualora i regolamenti edilizi comunali avessero stabilito l'obbligo di munirsi di licenza edilizia, ai fini della valutazione dello stato legittimo (il rimettente richiama, in proposito, le sentenze del Consiglio di Stato, sezione sesta, 7 agosto 2015, n. 3899; sezione quarta, 21 ottobre 2008, n. 5141; sezione quinta, 14 marzo 1980, n. 287 e la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, 9 gennaio 2017, n. 37).

Pertanto, ad avviso della difesa statale, la norma regionale impugnata, includendo nella definizione di «immobili legittimi» le costruzioni prive di titolo edilizio realizzate prima del 1967 fuori dai centri abitati e dalle zone di espansione, produrrebbe, nel ricomprendere anche i casi in cui la licenza fosse richiesta dai regolamenti edilizi comunali, una violazione dei su evocati principi statali, con una conseguente indebita estensione della nozione di immobili legittimamente realizzati.

Riconosciuta, dunque, nel menzionato art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia la natura di principio fondamentale nella materia «governo del territorio», l'Avvocatura dello Stato afferma che «spettano alla legislazione statale “le scelte di principio, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario”, esclusivamente nel rispetto delle quali compete alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale».

3.- Sempre con riguardo all'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, il ricorrente lamenta la violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., con riguardo alla materia della determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni [concernenti i diritti civili e sociali] che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale».

In particolare, sul presupposto che spetti al legislatore statale dettare previsioni concernenti eventuali sanatorie, potendo invece «il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni», le regioni non potrebbero «eludere l'obbligo di demolizione imposto dalla legge statale» e non sarebbe in alcun modo ipotizzabile rimettere a una disciplina legislativa regionale la nozione di immobile legittimamente realizzato, «essendo evidente l'esigenza di uniforme applicazione di tale nozione, la quale - per le sue ricadute, anche in termini di liceità degli interventi di rigenerazione urbana - non può che attenersi ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati sull'intero territorio nazionale».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, di seguito, l'art. 5 della stessa legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ha sostituito l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

In esito alla novella, il citato art. 3 prevede al comma 1 che: «[I]e disposizioni del presente capo si applicano agli immobili legittimamente realizzati e alle relative aree di pertinenza esistenti alla data di approvazione della presente legge, fatte salve le limitazioni di cui all'articolo 11 e legittimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *d-bis*), all'atto della presentazione della domanda di intervento di riuso e di riqualificazione».

Di seguito, al comma 2, stabilisce che «[a]i fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1 si rinvia a quanto previsto: *a*) dal PPR, dai piani territoriali e dai piani regolatori generali, nonché dai loro strumenti attuativi; *b*) dall'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per



l'economia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; c) dall'articolo 14, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 per gli interventi di ristrutturazione edilizia; d) dalle disposizioni di cui al presente capo, come previsto al comma 5».

Il ricorrente rileva che, prima della novella, gli interventi previsti dal cosiddetto secondo piano casa sarebbero stati consentiti «unicamente su edifici legittimamente realizzati o per i quali risultava essere stato rilasciato titolo abilitativo edilizio in sanatoria (il cui rilascio, come noto, richiede che l'opera eseguita risulti conforme oltreché alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, a quella vigente al momento della realizzazione della stessa - cd. doppia conformità) alla data di presentazione della richiesta di intervento». Viceversa, in virtù del rinvio operato all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge n. 16 del 2018 (come a sua volta novellato), gli stessi interventi risulterebbero consentiti, «oltreché sui predetti edifici, anche su quelli oggetto di condono (ossia su immobili non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia secondo il parametro della doppia conformità)».

4.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, l'estensione anche agli immobili oggetto di condono delle premialità edilizie, previste dall'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito - alla cui disciplina fa rinvio il citato art. 3, comma 2, lettera b), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 - si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio statale della materia «governo del territorio», recato dallo stesso art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito. Questo, infatti, stabilisce che «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

In particolare, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte, con la sentenza n. 24 del 2022, avrebbe chiarito che, con riguardo alla su menzionata previsione statale, «[i]l titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono valorizzato dal legislatore regionale».

5.- Il ricorrente impugna, di seguito, sempre l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ravvisando nell'attuale disciplina una violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, nonché degli artt. 3 e 97 Cost.

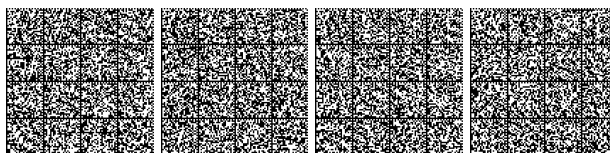
5.1.- La norma risultante dalla riforma introdotta nel 2022 attribuirebbe «ai Comuni il potere di concedere, per gli interventi del c.d. secondo piano casa, volumetrie premiali, nonché di consentire la delocalizzazione di superfici e volumi, stabilendo autonomamente le modalità di corretto inserimento di tali interventi - di rilevante impatto - nel contesto territoriale».

In virtù dell'inciso presente nella disposizione impugnata, che fa «salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale», tale provvedimento potrebbe dettare misure contrastanti con il vigente piano regolatore generale (PRG), «e ciò a prescindere dalla circostanza che lo stesso PRG sia adeguato o meno al PPR».

Inoltre, ad avviso del ricorrente, il comune risulterebbe investito di veri e propri poteri di pianificazione paesaggistica, potendo stabilire autonomamente «gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla lettera c)».

Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta che, in tal modo, verrebbe «a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della Cultura, amministrazione statale preposta alla tutela dei valori paesaggistici». E questo a dispetto della clausola generale prevista all'art. 1, comma 2, della stessa legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, secondo cui «[a]l fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)».

Il ricorrente rammenta che il Ministero per i beni e le attività culturali (oggi: Ministero della cultura) ha sottoscritto con la Regione Piemonte l'accordo sul Piano paesaggistico del 14 marzo 2017, stipulato ai sensi dell'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, ai fini dell'approvazione del piano paesaggistico d'intesa tra le parti. Il PPR della Regione Piemonte è stato poi approvato, all'esito del processo di co-pianificazione avviato con lo Stato, con deliberazione del Consiglio regionale del 3 ottobre 2017, n. 233-35836. Con decreto del Presidente della Giunta regionale 22 marzo 2019, n. 4/R è stato di seguito adottato il regolamento regionale recante «Attuazione del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (Ppr), ai sensi dell'articolo 8bis comma 7 della legge regionale 5 dicembre 1977 n. 56 (Tutela e uso del suolo) e dell'articolo 46, comma 10, delle norme di attuazione del Ppr», in vigore dal 12 aprile 2019, il quale disciplina, fra l'altro, l'adeguamento al PPR degli strumenti di pianificazione, in attuazione di quanto previsto dall'art. 145 cod. beni



culturali. Secondo quanto riporta sempre il ricorrente, al momento sarebbero pochi i comuni che avrebbero adeguato i propri PRG al PPR, restando per gli altri applicabile la disciplina transitoria di cui al citato regolamento, in base alla quale, sino all'adeguamento, le previsioni dei PRG vigenti alla data di entrata in vigore del PPR si attuano con le modalità, dirette o indirette, previste dal PRG stesso, purché non in contrasto con le disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti del PPR.

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, pertanto, l'art. 143, comma 9, cod. beni culturali, nella parte in cui espressamente prevede che «[a] far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici». In particolare, secondo l'Avvocatura dello Stato, gli strumenti urbanistici comunali dovrebbero «essere conformati o adeguati, non solo alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), ma anche alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare)».

Tanto premesso, la difesa statale ritiene che, derogando alla pianificazione urbanistica, verrebbe «ad essere meno-mata l'attuazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati», realizzandosi così, sotto questo profilo, «una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica», mentre «la modifica del piano paesaggistico è da ritenere ammissibile esclusivamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici contesti territoriali».

5.2.- Il ricorrente rileva, poi, che la previsione di norme regionali, che contemplerebbero, in via generale e astratta, indiscriminati interventi di rilevante impatto sul territorio, senza consentire una valutazione in concreto, si porrebbe in radicale contrasto con i principi richiamati. Subito dopo, nondimeno, afferma che «[l]a tutela paesaggistica viene [...] a essere gravemente menomata, perché limitata alle singole decisioni che, caso per caso, gli organi amministrativi preposti dovranno assumere nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice».

Risulterebbero, pertanto, violate le norme di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, il che troverebbe ulteriore conforto nel richiamo che l'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, opera ai limiti del cosiddetto secondo piano casa, che fa salve espressamente le «disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio».

5.3.- La ritenuta deroga alla pianificazione paesaggistica violerebbe, inoltre, gli artt. 3 e 97 Cost., poiché risulterebbe in sé contraddittoria, e quindi irragionevole, nonché contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione.

A sostegno di simile assunto, il ricorrente sottolinea che «[d]a una parte [...] la Regione ha approvato il piano paesaggistico e dall'altra reitera, ed anzi amplia, la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici».

5.4.- Infine, l'Avvocatura generale dello Stato ha riscontrato, sempre rispetto alla modifica apportata dall'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 all'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, una violazione del principio di leale collaborazione.

A parere del ricorrente, la norma costituirebbe il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del PPR. Un simile metodo di normazione sarebbe, dunque, costituzionalmente illegittimo, in virtù del fatto che il principio di leale collaborazione sovrintenderebbe a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni, in quanto idoneo a regolarli in modo dinamico, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti.

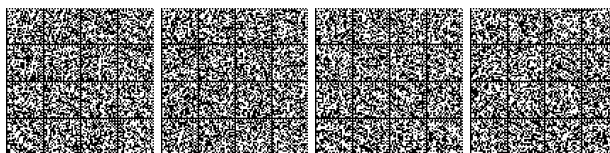
6.- Ulteriore disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri è l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ha modificato l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

6.1.- Sotto un primo profilo, viene contestata la violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

6.1.1.- Il ricorrente, soffermandosi in particolare sulle modifiche all'art. 5, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ritiene che esse consentano interventi attuati anche «in deroga al Piano paesaggistico regionale».

Nei citati commi 2, 3 e 4 mancherebbe, infatti, il richiamo al rispetto delle norme del PPR, e sarebbe insufficiente la previsione che «tali interventi devono essere coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario».

Secondo il ricorrente, qualora il piano urbanistico comunale non si sia ancora conformato al piano paesaggistico, quest'ultimo strumento verrebbe nella sostanza a essere derogato, poiché le valutazioni inerenti alla tutela sarebbero rimesse esclusivamente all'apprezzamento dei comuni, i quali si sostituirebbero al PPR. Là dove, invece, il piano urbanistico risultasse conformato, sarebbero fatte salve solo quelle prescrizioni per le quali sia prevista dai comuni (e



non dallo Stato né dalla Regione, che hanno concorso alla pianificazione paesaggistica) una diretta finalizzazione a esigenze di tutela.

6.1.2.- Sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la ritenuta deroga alla pianificazione paesaggistica risulterebbe in sé contraddittoria, e quindi irragionevole, nonché contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione, poiché la Regione avrebbe, da un lato, approvato il piano paesaggistico e, da un altro lato, reiterato - ampliandone addirittura la portata - le disposizioni eccezionali derogatorie allo stesso strumento, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile.

6.2.- Sotto un'altra prospettiva, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna sempre l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, per aver introdotto una novella dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, che si porrebbe in aperto contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

6.2.1.- Il comma 9 del citato art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato, prevede infatti che «[g]li interventi di cui ai commi precedenti possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono: a) comportare l'incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia; b) superare le densità fondiari stabilite dall'articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano».

A detta del ricorrente, tale previsione scardinerebbe il principio fondamentale statale, secondo cui gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sarebbero consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, nell'ambito della quale si esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Diversamente da quanto previsto dal legislatore regionale, il regolatore statale avrebbe perciò previsto la possibilità di assentire interventi in deroga alla pianificazione urbanistica soltanto in forza di una decisione assunta, caso per caso, a livello locale, sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale (art. 14 t.u. edilizia). Ciò determinerebbe che alla Regione non sarebbe consentito «introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica», tanto più ove tali «deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo».

A sostegno delle denunciate censure, il ricorrente richiama anche la giurisprudenza costituzionale, che ha «sottolineato come il potere di pianificazione urbanistica “non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”» (è citata la sentenza n. 219 del 2021).

A ulteriore conforto di tale esito, il ricorrente ricorda come la stessa normativa sul piano casa «esclud [a] la possibilità di derogare al d. m. n. 1444 del 1968» (a tal proposito, il rimettente richiama ampi tralci della sentenza n. 217 del 2020). Dunque, ad avviso della difesa statale, se tanto è stato previsto con riferimento alla normativa sul piano casa, che si qualifica per il suo carattere straordinario e derogatorio, a maggior ragione dovrebbe «ritenersi valevole con riferimento a disposizioni regionali, quale quella in questione, che introducono deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica, in assenza di copertura di una norma statale».

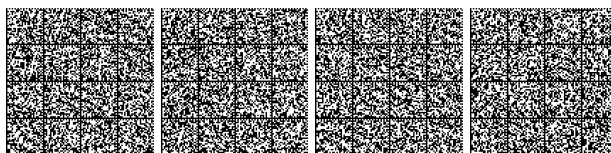
6.2.2.- Ancora, per quanto concerne lo stesso art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la difesa erariale denuncia la violazione del principio di leale collaborazione, poiché la norma impugnata sarebbe frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del PPR.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 8, commi 1, 6 e 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

Il ricorrente premette che l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 apporta modifiche e integrazioni all'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

Secondo il ricorrente, il comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, consentendo anche «il recupero di sottotetti non ancora esistenti all'atto della presentazione della domanda di intervento, una volta decorsi tre anni dalla realizzazione degli stessi», ampliamente irragionevolmente, in violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo.

Quanto all'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, a sua volta sostitutivo dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, il ricorrente fa presente che la disposizione ammette il recupero dei sottotetti esistenti «indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati». La disposizione confliggerebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia



del governo del territorio, per contrasto con l'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, secondo cui, nell'ambito degli interventi del "piano casa", sino all'entrata in vigore della normativa regionale, il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici è ammesso ai sensi dell'art. 14 t.u. edilizia. Quest'ultimo, fissando un principio fondamentale nella materia legislativa concorrente del governo del territorio, statuisce, al comma 3, che «[l]a deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444». Risulterebbe, altresì, «violato il principio fondamentale nella materia "governo del territorio" contenuto nell'art. 2-bis, commi 1 e 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001».

Inoltre, con riferimento ai sottotetti ricadenti in ambiti paesaggisticamente tutelati, la legge regionale piemontese, prevedendo che il recupero dei sottotetti possa avvenire sostanzialmente in deroga agli indici e ai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG e dagli strumenti attuativi, sottrarrebbe la disciplina degli interventi alla sede propria del piano paesaggistico.

La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporterebbe, inoltre, la violazione dei principi concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici.

Dunque, la deroga alla pianificazione urbanistica, traducendosi in una deroga indiretta alle previsioni del piano paesaggistico, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli artt. 3 e 9 Cost. Sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Piemonte avrebbe assunto «iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017».

È anche impugnato l'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, modificando l'art. 6, comma 10, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, prevede la possibilità di derogare ai requisiti prescritti dal d.m. 5 luglio 1975, in ordine alle misure minime dei sottotetti.

La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute, poiché violerebbe il d.m. 5 luglio 1975, di diretta attuazione degli artt. 218 e 221 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), che stabilisce gli standard igienico-sanitari degli edifici posti a presidio del diritto alla tutela della salute riconosciuto dall'art. 32 Cost. Affermando la derogabilità di tali requisiti minimi di salubrità, la disposizione sarebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

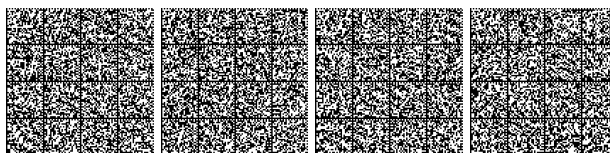
8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, sostitutivo dell'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

Il ricorrente ritiene che la disposizione, nella parte in cui prevede che gli interventi di ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, avvengano «previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della l.r. n. 56/1977 ovvero con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera *b*), del decreto-legge 70/2011», lederebbe il principio di prevalenza del piano paesaggistico e il principio di copianificazione obbligatoria, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli artt. 3 e 9 Cost. Ciò in quanto la procedura di variante urbanistica semplificata, rispetto alla quale è prevista l'approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e la successiva ratifica del consiglio comunale, non darebbe certezza circa l'effettiva conformità della variante al piano paesaggistico, tenuto conto che in sede di conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il silenzio del Ministero vale assenso e può essere superato. Tali effetti, secondo il ricorrente, non sarebbero compatibili con la particolare natura della valutazione di conformità al piano paesaggistico.

Risulterebbe altresì violato il principio di leale collaborazione, per le ragioni in precedenza esposte.

La disposizione impugnata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporterebbe anche la violazione dell'art. 9 Cost., che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto.

9.- L'art. 11 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che inserisce l'art. 8-bis nella legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, viene impugnato nella parte in cui, prevedendo il rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni individuati nel Piano paesaggistico regionale solo per le delocalizzazioni riguardanti le aree di cui all'art. 136, comma 1, lettere *a*) e *b*), cod. beni culturali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 146 del medesimo codice, nonché gli artt. 3 e 9 Cost. e il principio di leale collaborazione. Inoltre, vi sarebbe contrasto con l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 anche nella misura in cui la disposizione prevede che le delocalizzazioni siano subordinate all'acquisizione di un parere solo obbligatorio e non anche vincolante della competente soprintendenza.



L'art. 11 menzionato, là dove prevede che il rilascio del permesso di costruire avviene senza la corresponsione del contributo straordinario di cui all'art. 16, comma 4, lettera d-ter), t.u. edilizia, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., quanto alla materia del governo del territorio, perché sarebbe in contrasto con il parametro interposto che intende derogare, non sussistendo le condizioni che possono giustificare l'esenzione dal contributo.

10.- L'art. 13, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che aggiunge, tra gli altri, i commi 3-sexies, 3-octies e 3-novies all'art. 11 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, sarebbe lesivo del principio di prevalenza del piano paesaggistico e del principio di copianificazione obbligatoria, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost, in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Vi sarebbe contrasto anche con gli artt. 3 e 9 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione. La disposizione, nella parte in cui dispone che taluni interventi di ristrutturazione senza il rispetto dei parametri edilizi preesistenti possono «avvalersi delle premialità volumetriche previste dalla legge regionale» e che le delocalizzazioni di volumetrie siano ammissibili in tutti gli ambiti soggetti a vincolo paesaggistico diversi da quelli espressamente eccettuati, stabilirebbe unilateralmente la disciplina d'uso dei beni paesaggistici, che deve invece essere dettata dal piano paesaggistico.

11.- I medesimi parametri evocati in riferimento all'art. 13, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 sono richiamati dal ricorrente anche quanto all'illegittimità costituzionale del successivo art. 14, che modifica e integra l'art. 12 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

In particolare, il comma 3 dell'art. 14, nel consentire la realizzazione di interventi edilizi con premialità volumetriche incentivanti, e il comma 5 della medesima disposizione, secondo cui gli interventi di ricostruzione ivi previsti avvengono previa variante urbanistica semplificata, non garantirebbero l'effettivo rispetto del piano paesaggistico.

12.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna di seguito l'art. 16 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 che, al comma 1, individua i casi in cui è consentito il recupero di vani e locali interrati e seminterrati.

12.1.- Secondo l'Avvocatura, là dove la disposizione fa riferimento a vani e locali «legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della presente legge o legittimati con il conseguimento del titolo edilizio in sanatoria al momento dell'attivazione della procedura di recupero» si esporrebbe alle medesime censure formulate in relazione all'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

Tale norma contrasterebbe, pertanto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dalle previsioni statali di cui agli artt. 9-bis, comma 1-bis, e 31 t.u. edilizia.

12.2.- La norma impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto derogherebbe all'uniforme applicazione del regime sanzionatorio per gli illeciti edilizi, che a sua volta sarebbe correlato ai livelli essenziali delle prestazioni da assicurare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

12.3.- Infine, la medesima norma risentirebbe di una illegittimità «derivata» dalle censure mosse all'art. 3 della stessa legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, poiché estenderebbe indebitamente il concetto di stato legittimo dell'immobile.

13.- L'art. 18 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nel disciplinare il recupero con cambio di destinazione d'uso dei vani e locali interrati o seminterrati, dispone al comma 3 che lo stesso, se conseguito senza opere edilizie, fatte salve le disposizioni statali in materia per gli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, è soggetto a preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) al comune e al pagamento del contributo di costruzione ai sensi dell'art. 16 t.u. edilizia, limitatamente alla quota per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, ridotto di un terzo.

Ad avviso del ricorrente, questa disposizione si porrebbe in contrasto l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», di cui agli artt. 10, comma 1, lettera c), e 23, comma 01, lettera a), t.u. edilizia, in quanto subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie alla SCIA, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968.

In proposito, il ricorrente richiama la sentenza n. 124 del 2021, nella quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Liguria che aveva ritenuto sufficiente la SCIA ordinaria anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con le esigenze di più incisiva tutela che presiedono a tale normativa. E ciò in quanto «la disciplina del testo unico dell'edilizia, interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, “impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere” (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.1. del Considerato in diritto)».

14.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 19, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che così dispone: «[f]atto salvo il disposto dell'articolo 16, comma 3, il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati è sempre ammesso anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni edilizie dei PRG e dei regolamenti edilizi».



Premesso che nella Regione Piemonte è stato approvato il Piano paesaggistico regionale e che gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati alle prescrizioni d'uso contenute in quel piano, oltretutto alle disposizioni di indirizzo e di direttiva in esso contenute, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, consentendo una deroga alla pianificazione urbanistica, integri una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica, con conseguente violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché degli artt. 3 e 97 Cost. e del principio di leale collaborazione. La disposizione in esame, inoltre, comporterebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, con violazione dell'art. 9 Cost. e determinerebbe lo scardinamento del principio fondamentale in materia di governo del territorio, secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica, con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuata mediante il d.m. n. 1444 del 1968, e all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

15.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre l'art. 20 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché per violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost.

15.1.- Il comma 1 del citato articolo prevede che «[i] comuni, con deliberazione del consiglio comunale, motivata in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo e di rischio idrogeologico, possono disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni del presente capo. L'applicazione è comunque esclusa per le parti di territorio per le quali sussistono limitazioni derivanti da situazioni di contaminazione o da operazioni di bonifiche in corso o già effettuate. I comuni, sulla base di quanto definito nella componente geologica del PRG e di indicazioni dei gestori del servizio idrico integrato, individuano specifici ambiti di esclusione in presenza di fenomeni di risalita della falda che possono determinare situazioni di rischio nell'utilizzo di spazi interrati o seminterrati».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata ometterebbe di individuare nelle prescrizioni del PPR i parametri sulla cui base poter escludere il regime più permissivo degli interventi di cui al Capo III della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, rimettendo così alla valutazione dei comuni, anziché al PPR, l'indicazione di eventuali esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria che si frappongono all'applicazione di detto regime.

In tal modo la norma finirebbe per degradare la tutela paesaggistica a mera esigenza urbanistica, ponendosi con ciò in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale (è richiamata - con ampio stralcio - la sentenza n. 74 del 2021).

15.2.- Lo stesso art. 20 prevede inoltre, al comma 2, che le «[l]e disposizioni del presente capo si applicano agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio alla data di approvazione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1. Agli immobili realizzati successivamente, le disposizioni di cui al presente capo si applicano decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori».

Secondo la difesa statale, la norma impugnata consentirebbe interventi di recupero di vani e locali interrati e seminterrati non soltanto rispetto agli immobili esistenti e a quelli per i quali sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio, alla data di approvazione della deliberazione del consiglio comunale, di cui al comma 1, bensì anche rispetto agli immobili realizzati successivamente. Sennonché, rispetto a tale ultima categoria di immobili non potrebbe configurarsi alcuna esigenza di «recupero», né tanto meno potrebbe giustificarsi il sacrificio degli interessi attinenti alla tutela del paesaggio urbano e al rispetto delle esigenze di ordinato assetto del territorio, cui sono preposti la pianificazione urbanistica e i relativi standard.

Da tali considerazioni emergerebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Lo stesso art. 20 violerebbe altresì gli artt. 3, 9 e 97 Cost., attesa l'evidente irragionevolezza intrinseca della previsione sulla possibilità di recupero «a regime» dei volumi edilizi relativi a immobili di futura realizzazione, «peraltro dopo soltanto cinque anni dall'edificazione». In questi casi, sarebbe palese che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio giustifichi il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica.

16.- Oggetto di impugnazione è poi l'art. 21, commi 1 e 3, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022. Tale articolo, al comma 1, sostituisce la lettera *d*) del terzo comma dell'art. 13 della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo), dettando, ai fini della medesima legge, la seguente definizione di ristrutturazione edilizia: «gli interventi volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia



sono ricompresi gli interventi ammessi dalla vigente normativa statale, con le specificazioni previste dalla normativa regionale». Al comma 3, sostituisce il comma 6 del medesimo art. 13, prevedendo che: «Le definizioni degli interventi di cui al terzo comma prevalgono sulle difformi previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, senza necessità di varianti o adeguamenti».

Ad avviso del ricorrente queste disposizioni, nel loro congiunto operare, si porrebbero in contrasto sia con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e con gli artt. 3 e 9 Cost., per le ragioni esposte nella illustrazione delle censure concernenti l'art. 5, sopra riportate, sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, e all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, sia, infine, con il principio di leale collaborazione, per le ragioni esposte con riferimento alle censure relative all'art. 5 della medesima legge regionale. Le disposizioni impugnate, infatti, sono destinate a prevalere, anche dal punto di vista urbanistico, sugli strumenti urbanistici comunali, estendendo il novero degli interventi consentiti quale ristrutturazione edilizia.

17.- Con un ulteriore motivo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le medesime disposizioni deducendo la violazione del combinato disposto degli artt. 5, 117, secondo comma, lettera *p*), e 118, primo e secondo comma, Cost.

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni realizzerebbero una indebita compressione della potestà dei comuni di pianificare il proprio territorio, incidendo così sulla competenza legislativa esclusiva statale concernente le funzioni fondamentali dei comuni, di cui alla citata lettera *p*), nonché una violazione del principio di sussidiarietà verticale.

Infatti, osserva il ricorrente, le disposizioni in questione consentirebbero che, in ogni caso in cui uno strumento urbanistico comunale, in qualunque tempo approvato, abbia previsto la possibilità di realizzare interventi di ristrutturazione edilizia, questi si dovrebbero intendere consentiti secondo la nuova nozione di ristrutturazione edilizia, con le connesse premialità volumetriche e senza necessità di alcuna variante; e ciò anche nel caso in cui tali interventi dovessero essere realizzati in ambiti sottoposti a tutela paesaggistica.

18.- Il ricorso impugna, poi, l'art. 34, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, per contrasto con gli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, Cost., nonché col principio di leale collaborazione.

Il suddetto articolo apporta modifiche all'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, sostituendo, in particolare, il comma 6. Per effetto di tali variazioni, ad avviso del ricorrente, gli accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo regionale, provinciale e metropolitano, costituirebbero, *ex lege*, varianti al PPR. In tal modo si produrrebbero modifiche al Piano paesaggistico adottato d'intesa con lo Stato, in diretto contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e in contrasto indiretto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Come la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte affermato, le variazioni al PPR sono ammissibili solamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici interessi territoriali, e secondo procedure condivise con le competenti autorità statali.

19.- È, altresì, oggetto d'impugnazione l'art. 36 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

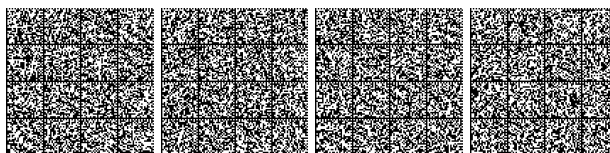
In forza della disposizione in parola, gli accordi di programma per la realizzazione di progetti anche di edilizia privata considerati di interesse dall'amministrazione territorialmente competente rappresenterebbero, *ope legis*, varianti al PRG.

L'inserimento dell'art. 17-*ter* nella legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, ad opera della disposizione oggetto di impugnazione, dunque, aprirebbe alla possibilità di deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica, «[c]on la conseguenza che viene ad essere menomata l'attuazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati». Per questa ragione, la novella normativa in esame violerebbe gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, invadendo, così, la competenza legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e contrasterebbe con gli artt. 3, 9 e 97 Cost, nonché col principio di leale collaborazione.

20.- Il ricorrente deduce anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 40 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, nonché degli artt. 3 e 9 Cost.

La disposizione prevede che «[i]l divieto di sanatoria stabilito dall'articolo 146, comma 4, del decreto legislativo 42/2004, si applica agli interventi realizzati in area paesaggisticamente vincolata in epoca successiva al 12 maggio 2006, data di entrata in vigore del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione al paesaggio)».

Secondo l'Avvocatura generale, questa disciplina sull'applicabilità del divieto di sanatoria *ex post* invaderebbe in maniera «lampante» la potestà normativa dello Stato in materia di tutela del paesaggio, che deve assicurare regole uniformi su tutto il territorio nazionale.



21.- Oggetto di impugnazione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo all'art. 32, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, del d.P.R. n. 380 del 2001, è anche l'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

La disposizione sostituisce l'art. 6 (rubricato «Variazioni essenziali al progetto approvato») della legge della Regione Piemonte 8 luglio 1999, n. 19, recante «Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)».

Le censure sono rivolte, in particolare, al comma 1, lettera *a)*, del sostituito art. 6 ove si stabilisce: «1. Ai sensi dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) si ha variazione essenziale al progetto approvato quando si verificano una o più delle seguenti condizioni: *a)* mutamento della destinazione d'uso che implica incremento degli standard previsti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444».

La disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale enunciato nell'art. 32, comma 1, lettera *a)*, t.u. edilizia, secondo cui «Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: *a)* mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968 [...]».

La norma regionale in esame esclude, invece, la qualificazione di «variazione essenziale al progetto approvato» in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso che comportino un decremento degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968, così contrastando con il parametro interposto di cui alla citata norma statale e violando l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «governo del territorio».

Parimenti lesive del medesimo parametro costituzionale, per contrasto con le disposizioni statali di principio interposte di volta in volta, risulterebbero, ad avviso del ricorrente:

- la lettera *b)* del comma 1 del nuovo art. 6 della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, la quale, anziché prevedere, come sancito dall'art. 32, comma 1, lettera *b)*, t.u. edilizia, che costituisce variazione essenziale al progetto approvato l'«aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato», stabilisce, in via automatica, che siffatta variazione si verifica quando sussiste un «aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio»;

- la lettera *c)* del medesimo comma 1 del nuovo art. 6, la quale dispone il ricorrere dell'essenzialità della variazione solo nel caso di «modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato». Ciò, diversamente dall'art. 32, comma 1, lettera *c)*, t.u. edilizia, il quale prevede, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, le «modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato»;

- l'omesso richiamo alla previsione di cui alla lettera *d)* del comma 1 dell'art. 32 da ultimo citato che include tra le variazioni essenziali il «mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito».

22.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 42 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, il quale reca modifiche all'art. 6-*bis* della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, sostituendone il comma 6 e stabilendo: «Ferma l'immediata efficacia delle tolleranze esecutive formalizzate al comma 3, con deliberazione della Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente, possono essere individuate ulteriori tolleranze esecutive [...]».

Ad avviso del ricorrente, questa disposizione sarebbe censurabile per la parte in cui, nel prevedere la possibilità che la Giunta regionale individui altre tolleranze esecutive rispetto a quelle formalizzate ai sensi del comma 3 dell'art. 6-*bis* (le quali sono consentite nei limiti previsti dal comma 1 dello stesso articolo, identici a quelli stabiliti nell'art. 34-*bis* t.u. edilizia), non richiama proprio il disposto di tale articolo, inserito dall'art. 10, comma 1, lettera *p)*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120. In tal modo, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della materia del governo del territorio, espressi proprio dal citato art. 34-*bis*.

23.- Oggetto d'impugnativa è pure l'art. 47, commi 2 e 4, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

Esso reca disposizioni sugli spazi di uso collettivo e accessori alla residenza, nonché su incentivi per i nuovi format edilizi, prevedendo, al comma 2, che gli interventi per la realizzazione di aule ricreative, stanze per il tele-lavoro e gli altri ivi indicati, possano essere realizzati «anche se non previst[i] dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi», e stabilendo, al comma 4, il possibile recupero, anche a fini abitativi, del piano pilotis esistente, «in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e alle norme del PRG, ammettendosi finanche la possibilità di effettuare, nel medesimo edificio, gli interventi di cui agli articoli 5 e 6 della legge regionale n. 16 del 2018».



Le suddette previsioni, «sebbene indirettamente», consentirebbero di derogare al PPR adottato d'intesa con lo Stato, violando così l'obbligo di conformazione degli strumenti urbanistici al PPR. Ciò si porrebbe in collisione con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto al quale costituirebbero norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché con gli artt. 3 e 9 Cost. Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali nella materia «governo del territorio» stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche per le ragioni che l'Avvocatura generale ha già illustrato nelle censure relative all'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022. Incidendo sul Piano condiviso con lo Stato, le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, il principio di leale collaborazione; tutto genererebbe, infine, un pregiudizio della tutela del paesaggio e, dunque, del contenuto dell'art. 9 Cost.

24.- L'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, d'altro canto, s'esporebbe «ad analoghe censure di illegittimità».

Esso introduce disposizioni per l'installazione in edifici privati di vasche riabilitative per idroterapia, prevedendo, al comma 1, che al fine di «tutelare i diritti delle persone con disabilità è consentita la realizzazione di una vasca riabilitativa, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, per svolgere esercizi riabilitativi, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». Stabilisce, poi, al comma 4, che agli «eventuali incrementi fuori sagoma si applicano le distanze minime di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale 1444/1968 e le normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, energetica, acustica, igienico sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel decreto legislativo 42/2004, quanto previsto dal PPR, quanto definito dalle norme del PAI [piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po] e dalle norme degli strumenti urbanistici adeguati al PAI». Anche in questo caso, in forza della prevista deroga agli strumenti urbanistici vigenti, si configurerebbe, «sebbene indirettamente», una violazione del PPR, il cui rispetto sarebbe fatto salvo soltanto in riferimento agli interventi «fuori sagoma».

Perciò, l'art. 48 qui impugnato si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché con gli artt. 3 e 9 Cost., «anche alla luce delle considerazioni e dei principi richiamati nel IV motivo di ricorso». Risulterebbe, altresì, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali nella materia «governo del territorio» fissati dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, «per le ragioni illustrate nel VII motivo di ricorso». Il principio di leale collaborazione sarebbe, inoltre, pregiudicato dall'intervento unilaterale del legislatore regionale e l'art. 9 Cost. finirebbe per essere violato nella parte in cui «assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto».

25.- Con atto depositato il 17 agosto 2022 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte.

Preliminarmente la difesa regionale ha rilevato come, con riguardo a diverse delle censure contenute nel ricorso, la Regione, in controdeduzione alle osservazioni dei Ministeri della transizione ecologica, della salute, della giustizia, delle infrastrutture e della mobilità sostenibile e della cultura, avrebbe offerto «disponibilità a modificare molte delle norme impugnate», ma il termine per proporre l'impugnativa avrebbe impedito di avviare il confronto in tempi utili.

Pertanto, la difesa della Regione Piemonte richiama, rispetto alle singole censure, le proposte di «modifiche/integrazioni/abrogazioni che, nell'ottica di un leale confronto ai fini di una risoluzione delle (o per lo meno, di alcune delle) questioni controverse, il Consigliere regionale primo firmatario» avrebbe «proposto nel/nei documenti di controdeduzioni» o, «comunque, intende proporre al fine di uniformare (cercare di uniformare) la legge impugnata ai rilievi ministeriali».

25.1.- Con riferimento alla questione promossa con riguardo all'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha modificato l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente al principio statale della materia «governo del territorio» recato dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, la difesa regionale riporta ampi stralci delle proposte di modifica e rileva come esse, «comportando l'automatico allineamento, quanto alla nozione di stato legittimo, della disposizione regionale a quella statale di cui all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis* del DPR n. 380/2001, super[erebbero] quindi i rilievi di incostituzionalità sollevati dal Governo».

25.2.- Quanto alle questioni promosse sull'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, la difesa della Regione evidenzia il ruolo della clausola generale prevista all'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018. Questa nel prevedere il «rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)» assicurerebbe il «ruolo preminente del PPR e la sua prevalenza rispetto alla pianificazione comunale».



Le censurate deroghe alla normativa urbanistica non «comport[erebbero, pertanto,] una deroga anche alla normativa paesaggistica», stante che «molti degli articoli censurati prevedono un rinvio, “fanno salve”, le previsioni del PPR nonché dei piani territoriali e dei piani regolatori generali».

La difesa regionale fa, inoltre, cenno alla possibilità di inserire, in sede di iniziative di collaborazione e dialogo, menzioni espresse al richiamo di tutte le disposizioni paesaggistiche vigenti.

Relativamente poi alla ritenuta violazione anche del principio di leale collaborazione, la difesa regionale insiste sull'incontestato processo pianificatorio regionale e sulla massima collaborazione cui esso si è ispirato, richiamando l'art. 2, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 (non oggetto di impugnativa), nella parte in cui «inserisce all'art. 17 della legge regionale n. 56/1977, il comma 4 bis secondo il quale “4 bis. Sono varianti di adeguamento al PPR quelle finalizzate all'esclusivo recepimento del PPR, relativamente agli elaborati di cui all'articolo 8 bis, comma 7, da formarsi e approvarsi con la procedura di cui all'articolo 15. Tale adeguamento può altresì avvenire nell'ambito delle varianti di cui al comma 3. 4 ter. Al procedimento relativo alle varianti di adeguamento al PPR resta ferma la partecipazione degli organi ministeriali secondo quanto disposto dal decreto legislativo 42/2004”». La difesa della resistente fa altresì riferimento al comma 1 dello stesso art. 2 che inserisce, «tra le varianti strutturali di cui al comma 4 dell'art. 17 della legge regionale n. 56/1977, le citate “varianti di adeguamento al PPR”». Ad avviso della resistente, scopo di tali modifiche sarebbe quello di agevolare (e incentivare) la procedura di adeguamento dello strumento urbanistico comunale alle previsioni del PPR, così favorendo una più rapida conclusione del citato processo di conformazione, e tale intento sarebbe perciò pienamente in linea con il principio di leale collaborazione.

25.3.- Avendo poi riguardo alla lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, che sarebbe stata realizzata con la modifica apportata dall'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 all'art. 5, commi 2, 3, 4 e 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, la difesa della Regione resistente rileva che «al comma 11 dell'articolo in questione vengono chiaramente “fatte salve le diverse previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti” con ciò evidentemente intendendosi che non possono essere autorizzati interventi in contrasto con il PPR».

In ogni caso, «in quell'ottica collaborativa» menzionata in premessa dell'atto di costituzione, la difesa regionale riporta lo stralcio di proposte di modifica che comporterebbero «l'automatica decadenza della dedotta censura di incostituzionalità».

25.4.- Quanto alle questioni sollevate sull'art. 8, commi 1 e 6 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la Regione illustra le modifiche proposte e sostiene che sono «tali da superare i rilievi di incostituzionalità sollevati dall'Avvocatura».

Sarebbero, poi, non fondate le questioni promosse sull'art. 8, comma 9, della medesima legge regionale, in quanto la disposizione che prevede la deroga al d.m. 5 luglio 1975 riguarderebbe la realizzazione di opere edilizie volte a conseguire l'agibilità di un sottotetto esistente, che verrebbe migliorato sotto il profilo igienico-sanitario.

Avuto riguardo all'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 la Regione, pur ribadendo la non fondatezza delle censure dedotte dalla difesa dello Stato, illustra l'integrazione proposta al testo, che sarebbe in grado di superare le criticità riscontrate.

25.5.- Quanto alle questioni promosse sull'art. 16, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la difesa regionale rinvia alle proposte di modifica già menzionate concernenti il riferimento allo «stato legittimo degli immobili», proposte che sarebbero tali «da superare la eccepita censura di incostituzionalità».

25.6.- Infine, con riguardo alle impugnazioni sull'art. 20, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la difesa della Regione Piemonte fa ancora riferimento alle modifiche che, nell'ottica collaborativa più volte evocata, sarebbero in via di definizione, e che determinerebbero «la decadenza anche delle anzidette censure».

25.7.- Con riferimento alle impugnazioni concernenti l'art. 41 della legge n. 7 del 2022, la Regione Piemonte sostiene che con la legge reg. Piemonte n. 19 del 1999 era già stata individuata una serie di tipologie di variante essenziale, ora aggiornate con la disposizione impugnata sulla base dei nuovi criteri costruttivi e dei nuovi parametri urbanistici previsti nei piani regolatori comunali.

La difesa regionale sostiene che, poiché l'art. 32 t.u. edilizia si limita a stabilire solo dei criteri generali («aumento consistente della cubatura [...] modifiche sostanziali di parametri urbanistici [...]»), ben poteva la Regione, nell'esercizio della sua competenza legislativa nella materia «governo del territorio», modificare o, meglio, specificare diversamente rispetto a quanto fatto in precedenza con la legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, i generici criteri statali, elencando le condizioni tassative che sole consentono di considerare di integrare la fattispecie di variazione edilizia essenziale.

26.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Regione ha anche fatto presente che, al fine di una risoluzione delle questioni controverse, erano in corso delle valutazioni sulle possibili abrogazioni o modifiche alle disposizioni impugnate.



Su istanza congiunta delle parti, è stato dunque disposto un rinvio dell'udienza di trattazione del ricorso, al fine di consentire il completamento delle modifiche legislative in parola.

A seguito dell'entrata in vigore della legge della Regione Piemonte 19 settembre 2023, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)», il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 23 febbraio 2024, ha presentato rinuncia parziale, relativa - tra le altre - alle censure sugli artt. 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

La rinuncia è stata accettata dalla Regione con atto depositato il 5 marzo 2024.

27.- La Regione ha quindi depositato una memoria in prossimità dell'udienza pubblica, con cui ha precisato le proprie posizioni.

27.1.- In particolare, in merito alla prima censura sull'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, ritiene che la modifica apportata dalla legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 (cui l'art. 5 fa rinvio) abbia reso prive di fondamento le ragioni di doglianza e chiede pertanto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

A parere della difesa regionale, sussisterebbero entrambe le condizioni che questa Corte richiede a tal fine.

Da un lato, l'intervento sarebbe soddisfacente e, da un altro lato, la rinuncia alla questione sull'art. 3, comma 2, «rende[rebbe] ragione di una sorta di “certificazione” da parte del Governo circa la mancata applicazione medio tempore della norma regionale su cui si sarebbe fondata l'asserita illegittimità costituzionale del profilo di censura dell'art. 5».

27.2.- Con riguardo alla seconda questione posta sull'art. 5 della citata legge regionale, la difesa resistente sostiene la non fondatezza «per la palese erroneità del presupposto interpretativo che [...] sorregge» la stessa, ossia il convincimento che il nuovo comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 renderebbe possibile e autorizzerebbe, anche se indirettamente, una violazione del PPR, per la sola possibilità di derogare al PRG.

Simile assunto sarebbe privo di consistenza, poiché i richiami che la legge regionale opera al PPR e alla disciplina statale sulla tutela del paesaggio renderebbero evidente la «impossibilità di ricavare dalla disposizione oggetto delle censure [...] una qualunque norma che abiliti o anche solo renda possibile una ipotetica deroga alle previsioni del vigente PPR nella sua integralità».

Al medesimo esito si potrebbe comunque giungere, a parere della difesa regionale, anche considerando che nella Regione Piemonte troverebbe immediata applicazione la disposizione transitoria nazionale sul secondo piano casa, che contempla espressamente la derogabilità al PRG e agli strumenti di pianificazione urbanistica, stabilendo al contempo «tutti i presidi necessari a garantire la conformità dei suddetti interventi alle previsioni e alle misure della pianificazione paesaggistica».

Di conseguenza, il legislatore regionale non avrebbe ampliato la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano paesaggistico, ma si sarebbe limitato a rendere esplicito, ai fini del riuso e della riqualificazione di determinati immobili, «il perfetto allineamento alla disciplina statale di cui all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011».

27.3.- Quanto alla prima censura relativa all'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la Regione ne sostiene la non fondatezza ritenendo che l'asserita derogabilità del PPR sarebbe manifestamente priva di fondamento, potendosi interpretare la norma nel senso che, «pur nell'ambito di una disciplina che consente limitate e puntuali deroghe agli strumenti urbanistici vigenti, ne sancisce comunque e in ogni caso la espressa inderogabilità con riferimento ad alcuni specifici contenuti prescrittivi, tra i quali sono esplicitamente menzionati quelli finalizzati alla conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi e architettonici “di valore (...) paesaggistico”».

27.4.- Anche relativamente alla seconda censura appuntata sull'art. 7 della citata legge regionale n. 7 del 2022, la Regione deduce argomenti per la non fondatezza.

Nella prospettazione della difesa regionale, la norma impugnata non comporterebbe in realtà una derogabilità *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968, perché la normativa regionale, e in particolar l'art. 3, comma 2, lettera c), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, contemplerebbero anche per gli interventi di cui alla norma impugnata, un rinvio «a quanto previsto [...] dall'articolo 14, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001»: in virtù di tale rinvio, sarebbe in tale norma statale che gli interventi regionali troverebbero «esplicita copertura», nella misura in cui quella «autorizza stabilmente e senza limiti temporali, alle condizioni e con i vincoli procedurali ivi previsti, il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti e agli standard urbanistici».

La difesa regionale riconosce, semmai, che si possa riscontrare un «possibile elemento di (invero minimo) disallineamento» rispetto alla menzionata disciplina statale, soltanto là dove la norma regionale impugnata contempla anche la possibilità di «superare le densità fondiari stabilite dall'art. 7 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile



1968, n. 1444», ponendosi così apparentemente in contrasto anche con quanto stabilito dallo stesso art. 14, comma 3, t.u. edilizia. In tal caso, il legislatore statale ha infatti stabilito «in termini assoluti la inderogabilità “delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”». Soltanto per questa parte, perciò, la questione potrebbe essere dichiarata fondata.

27.5.- Sempre con la memoria presentata in vista dell'udienza pubblica, la Regione Piemonte ha eccepito l'inammissibilità, per genericità, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 9 e 97 Cost., rilevando altresì che quest'ultimo parametro non sarebbe «neppure menzionato nella Relazione di accompagnamento alla Delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnativa».

La questione riferita all'art. 3 Cost. non sarebbe fondata, in quanto la disposizione impugnata, nel consentire la possibilità di recuperare i sottotetti anche di futura realizzazione, non sarebbe irragionevole, alla luce delle apprezzabili finalità perseguite dal legislatore regionale, volte a «incentivare il recupero dei sottotetti e dei solai ritenendoli una risorsa estremamente strategica per perseguire l'obiettivo di una drastica riduzione del consumo di suolo e di una razionale rigenerazione urbana».

Avuto riguardo all'art. 8, comma 6, della legge regionale impugnata, la Regione sostiene che la disposizione non conterrebbe una «deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici», ma avrebbe soltanto esplicitato che per i sottotetti, che sono «organismi edilizi non funzionalmente e strutturalmente autonomi rispetto all'edificio principale e situati all'interno del medesimo involucro edilizio», la conformità agli indici e ai parametri edilizi non dovrebbe «essere nuovamente e autonomamente verificata, essendo sufficiente quella già accertata al momento del rilascio del permesso di costruire per la realizzazione dell'edificio principale e che riguarda necessariamente l'intero involucro edilizio, ivi compresa la porzione relativa ai sottotetti».

Inoltre, occorrerebbe tenere conto della circostanza che nella Regione Piemonte è vigente un piano paesaggistico approvato congiuntamente nel 2017 con il Ministro competente e che la disciplina impugnata non contemplerebbe alcuna deroga espressa ai vincoli e alle previsioni del piano paesaggistico.

Del resto, aggiunge la Regione, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 contiene un espresso richiamo alla necessità di rispettare le disposizioni del codice dei beni culturali e del piano paesaggistico.

Quanto all'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la Regione richiama, ai fini della non fondatezza della questione, la sentenza di questa Corte n. 54 del 2021 e ritiene, in base alle considerazioni ivi svolte, che la peculiare morfologia dei vani sottotetto - i quali «si pongono, rispetto all'edificio principale, in un rapporto di stretta dipendenza sia sotto il profilo strutturale che funzionale, al punto che essi non possono essere classificati come autonomi organismi edilizi - non consente di estendere a essi la disciplina prevista dal legislatore statale con il d.m. 5 luglio 1975 in materia di altezza minima e requisiti igienico-sanitari degli edifici».

27.6.- Infine, in relazione alle censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 10 della legge regionale impugnata, la Regione osserva che l'art. 1 del regolamento regionale attuativo del piano paesaggistico regionale prevede, in conformità con l'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, la partecipazione alla procedura di approvazione della variante semplificata degli organi ministeriali interessati.

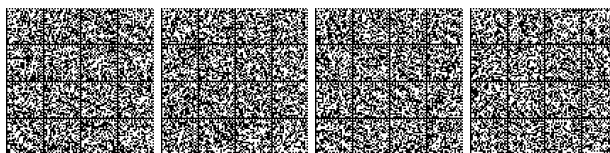
Richiama, quindi, l'art. 11, comma 5, del citato regolamento, secondo cui «[p]er le varianti semplificate di cui all'articolo 17bis della l.r. 56/1977, ivi comprese quelle di cui al comma 15bis del medesimo articolo, il rispetto del Ppr è verificato nell'ambito della conferenza di servizi».

27.7.- Quanto alle censure concernenti l'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la Regione Piemonte ribadisce le ragioni di non fondatezza delle questioni già esposte nell'atto di costituzione, avendo il legislatore regionale unicamente specificato e delimitato le condizioni per la individuazione delle variazioni essenziali dettate dall'art. 32, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia.

27.8.- Riguardo l'impugnativa dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la difesa regionale afferma che la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sarebbe manifestamente infondata per erroneità del presupposto interpretativo: come questa Corte avrebbe già affermato, non sarebbe corretto inferire, dalla previsione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici, un'automatica deroga al Piano paesaggistico vigente.

Gli artt. 24, comma 1, e 49, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, nonché l'art. 7 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2008, n. 32, recante «Provvedimenti urgenti di adeguamento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)» imporrebbero, peraltro, ai fini del rilascio del titolo edilizio, la valutazione di conformità con le previsioni del Piano paesaggistico: l'ordinamento regionale, dunque, garantirebbe indubbiamente il rispetto del PPR.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., pure, sarebbe non fondata.



Le disposizioni regionali, infatti, dovrebbero interpretarsi alla luce di quanto previsto nell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia: sarebbe del tutto legittimo prevedere nuovi interventi edilizi, in deroga ai piani urbanistici, ove si consideri che la norma statale già lo consente, se sussistono finalità di pubblico interesse (esistenti nel caso qui esaminato: rigenerazione urbana o recupero sociale dell'insediamento) e a condizione che si rispetti uno specifico *iter* procedimentale (delibera del Consiglio comunale).

Potrebbe allora rilevarsi un «(invero minimo) disallineamento rispetto alla disciplina del TUE» solamente nella parte in cui l'art. 47, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, prevede la possibilità di derogare agli standard sulle densità fondiaria di cui al d.m. n. 1444 del 1968, i quali potrebbero, in effetti, rappresentare principi fondamentali della materia «governo del territorio»: ciò potrebbe giustificare una decisione di accoglimento, ma solamente parziale e limitato all'inciso «in deroga alla densità fondiaria di cui all'art. 7 del decreto ministeriale 1444/1968».

27.9.- Per quanto concerne l'impugnativa dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, la Regione sostiene che la questione concernente la (indiretta) violazione del Piano paesaggistico, determinata dalla possibilità di costruire le vasche per la idroterapia in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sarebbe manifestamente infondata per le stesse ragioni già esposte con riferimento alla stessa censura rivolta all'art. 47 della citata legge regionale.

La questione che riguarda, invece, la violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio» sarebbe non fondata perché le disposizioni impugnate avrebbero l'espressa finalità di tutelare i diritti delle persone con disabilità e, ove confrontate con la legge quadro statale in materia, la legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), risulterebbero a essa pienamente conformi.

Se si considera, infatti, che l'art. 10 della legge n. 104 del 1992 prevede che l'approvazione di progetti edilizi per costruire immobili da destinare a comunità alloggio e a centri riabilitativi costituisce variante al Piano regolatore, non si potrebbe ritenere illegittima l'installazione di vasche in fabbricati privati per la terapia dei soggetti con disabilità, pure se in deroga al Piano.

L'art. 10 ora menzionato esprimerebbe, insomma, una norma di principio, che andrebbe applicata al caso della costruzione di tali vasche riabilitative, se presente la certificazione della disabilità ai sensi della legge n. 104 del 1992.

28.- Il 19 marzo 2024 è intervenuta fuori termine la Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl.

29.- Nella pubblica udienza del 9 aprile 2024, l'Avvocatura generale dello Stato e gli avvocati della Regione hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Nella stessa udienza è stato dichiarato inammissibile l'intervento della Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 54 reg. ric. 2022, depositato il 5 agosto 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, deducendo la violazione di molteplici parametri costituzionali: degli artt. 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere *m*), *p*) ed *s*), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, d.l. n. 70 del 2011, come convertito; dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dagli artt. 2-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, 9-*bis*, comma 1-*bis*, 10, comma 1, lettera *c*), 14, 16, comma 4, lettera *d-ter*), 23, comma 01, lettera *a*), 31, 32, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), e 34-*bis* t.u. edilizia, dall'art. 5, commi 10 e 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e dall'art. 41-*quinquies* legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968; del medesimo parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto alla materia «tutela della salute», in relazione al d.m. 5 luglio 1975; e, infine, del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.- In via preliminare, deve essere ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla Società Fabrizio Taricco Costruzioni, già dichiarata con l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza.

Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione, per intervenuto atto di rinuncia depositato il 23 febbraio 2023 dal Presidente del Consiglio dei ministri, accettato il successivo 5 marzo dalla Regione Piemonte, delle questioni concernenti gli artt. 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.



3.- La prima tra le questioni non oggetto di rinuncia verte sull'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, avrebbe consentito la realizzazione degli interventi previsti dal cosiddetto secondo piano casa anche su immobili oggetto di condono e, pertanto, «non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia secondo il parametro della doppia conformità».

Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», stabilito dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, il quale prevede che «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

3.1.- Nelle memorie, la difesa regionale dà conto della modifica apportata con la legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, cui la norma impugnata fa rinvio, al fine di individuare la nozione di edifici e di parti di edifici legittimi.

A seguito di tale novella, gli edifici legittimi, cui risulterebbero applicabili gli interventi menzionati dal secondo piano casa, sarebbero solo quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)».

La Regione, pertanto, chiede la cessazione della materia del contendere, poiché la riforma introdotta avrebbe reso prive di fondamento le doglianze dello Stato.

A tal fine, sostiene che l'intervento risulterebbe soddisfacente e che la rinuncia alle questioni relative all'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 «rende[rebbe] ragione di una sorta di “certificazione” da parte del Governo circa la mancata applicazione medio tempore della norma regionale su cui si sarebbe fondata l'asserita illegittimità costituzionale del profilo di censura dell'art. 5».

3.2.- Secondo questa Corte - diversamente da quanto sostiene la difesa regionale -dalla rinuncia alle questioni concernenti l'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 non è dato inferire né che la norma abrogata non abbia trovato applicazione medio tempore, né una carenza di interesse rispetto alla censura relativa all'art. 5 della medesima legge regionale.

Pertanto, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.- Nel merito la questione è fondata.

4.1.- L'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 ha novellato l'art. 3, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, operando, al fine della individuazione degli edifici o delle parti di edificio legittimi, un rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, che li identifica in quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326».

In tal modo, vengono considerati “legittimi” anche quegli edifici per i quali era stato rilasciato titolo abilitativo in base all'art. 31 della legge n. 47 del 1985, all'art. 39 della legge n. 724 del 1994 e all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Le richiamate previsioni normative hanno, in particolare, regolato presupposti e condizioni per tre diversi condoni edilizi, vale a dire per tre eccezionali ipotesi in cui il legislatore, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino a una certa data, di natura sostanziale (sul punto si vedano le sentenze n. 42 del 2023, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017).

Al contempo, l'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato sempre dall'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, ha rinviato, ai fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1, a quanto previsto, tra l'altro, «dall'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106» (per l'appunto il cosiddetto secondo piano casa).

Ne deriva, quale conseguenza, che il legislatore regionale ha consentito gli interventi previsti dal secondo piano casa anche rispetto a immobili abusivi condonati.

4.2.- Tale conclusione si pone in aperto contrasto con quanto disposto dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.



Come già precisato da questa Corte (sentenza n. 24 del 2022, e in senso conforme sentenza n. 90 del 2023), la citata previsione, in base alla quale «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria», si deve «interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame». Mentre, infatti, «il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative» (sentenza n. 24 del 2022).

4.3.- Per le ragioni esposte, l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 viola l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che non soltanto è «norma fondamentale di riforma economico-sociale» (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022), ma si ascrive altresì ai principi fondamentali della materia «governo del territorio»; pertanto, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.4.- Deve, tuttavia, precisarsi che, poiché l'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 ha modificato la norma a cui fa rinvio l'indicato art. 3, comma 1, vale a dire l'art. 2, comma 1, lettera *d-bis*), della legge regionale n. 16 del 2018, il cui testo novellato stabilisce che siano edifici o parti di edifici legittimi solo quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)», la dichiarazione di illegittimità costituzionale va limitata alla portata del rinvio antecedente a tale ultima riforma.

Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera *b*), dell'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ha reso applicabile - in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lettera *d-bis*), della citata legge reg. n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 - la disciplina di cui all'art. 5, comma 9 e seguenti del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche agli edifici per i quali «[era] stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi [...] della legge 28 febbraio 1985, n. 47 [...], della legge 23 dicembre 1994, n. 724 [...], del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269».

5.- Di seguito, l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 è stato impugnato anche nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

La norma stabilisce che, «[l]imitatamente ai casi di cui al comma 2, lettera *b*)» - il quale, nel rinviare all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, richiama gli interventi previsti dal secondo piano casa - il rilascio del permesso di costruire è subordinato a una deliberazione comunale. Quest'ultima, in particolare, deve dichiarare: «*a*) l'interesse pubblico dell'iniziativa in progetto. L'effettiva riqualificazione integra l'interesse pubblico ove rimuova, relativamente a edifici degradati o con funzioni incongrue o dismessi, anche mediante il mutamento di destinazioni d'uso, condizioni di degrado sociale, edilizio, economico, anche singolarmente intese; *b*) il corretto inserimento dell'intervento nel contesto urbano; *c*) l'eventuale attribuzione di volume o superficie premiale, espressa applicando i parametri di cui alla normativa locale; *d*) l'eventuale delocalizzazione di superficie o volume, in tutto o in parte, in area o aree diverse, purché non caratterizzate da inedificabilità assoluta. La dotazione delocalizzata può aggiungersi a quella esistente o prevista dalla disciplina urbanistica vigente; *e*) gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla lettera *c*). Fatto salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale, trova applicazione la disciplina prevista dal PRG vigente nel comune».

5.1.- Il ricorrente ritiene che la norma impugnata consentirebbe interventi di rilevante impatto sul territorio, in deroga agli strumenti urbanistici, e da questo inferisce il rischio di deroga anche alla disciplina paesaggista e al PPR. Verrebbe, in tal modo, violato il «principio di gerarchia dei piani [...] che pone il piano paesaggistico al vertice della pianificazione» e in posizione «prevalente [...] sulle disposizioni regionali urbanistiche», e sarebbe altresì minata l'attuazione unitaria del piano paesaggistico mediante pianificazione urbanistica. Si contesta, poi, che il comune, nel verificare la conformità alle esigenze ambientali, sarebbe investito di poteri di pianificazione paesaggistica, dovendo stabilire autonomamente gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato.



Inoltre, il ricorso lamenta che la norma stabilirebbe interventi generali e astratti che consentirebbero «indiscriminatamente interventi di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto». In tal modo, la tutela paesaggistica verrebbe gravemente menomata, «perché limitata alle singole decisioni che, caso per caso, gli organi amministrativi preposti dovranno assumere nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice».

La norma regionale, pertanto, violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

5.2.- In correlazione a tale profilo di censura, il ricorrente ravvisa un contrasto anche con il principio di leale collaborazione, poiché l'impugnato art. 5 sarebbe il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

5.3.- Infine, alle richiamate censure vengono aggiunti ancillari rilievi di irragionevolezza riferiti alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., con i quali si contesta che la ritenuta deroga alla pianificazione paesaggistica risulterebbe contraddittoria e irragionevole rispetto all'approvazione del piano paesaggistico, nonché contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

6.- Nel loro complesso, le questioni promosse con riguardo all'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, non sono fondate.

6.1.- La Regione Piemonte - come lo stesso ricorrente riconosce - ha approvato, con deliberazione del Consiglio regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017, il PPR, all'esito dell'accordo sul Piano paesaggistico del 14 marzo 2017, stipulato con il Ministero per i beni e le attività culturali (oggi: Ministero della cultura), ai sensi dell'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, così portando a compimento il processo di co-pianificazione con lo Stato.

Con decreto del Presidente della Giunta regionale 22 marzo 2019, n. 4/R, la Regione Piemonte ha inoltre adottato il regolamento regionale attuativo del Piano paesaggistico regionale, in vigore dal 12 aprile 2019.

Come questa Corte ha più volte evidenziato (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2023, n. 240, n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021), in virtù del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa dettata da una Regione dotata di PPR va interpretata, in assenza di deroghe espresse alla disciplina paesaggistica, in termini di conformità alla stessa e alle prescrizioni del PPR.

Oltretutto, nel caso della legge regionale in esame, qualsivoglia dubbio in merito a supposte deroghe alla citata disciplina e al PPR si dissolve a fronte del chiaro portato normativo dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in base al quale è solo «nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)» che la Regione può promuovere «interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici», finalizzati a «limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato».

6.2.- Di conseguenza, una norma regionale come quella impugnata, che consente deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica, non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPR (così già le sentenze n. 17 del 2023 e n. 124 del 2021).

Pertanto, là dove la norma prevede, quale condizione per il rilascio del permesso di costruire relativamente agli interventi di cui all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, la deliberazione comunale che dichiara l'interesse pubblico dell'iniziativa e «gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato», essa può essere pianamente interpretata in un senso non derogatorio delle prescrizioni del PPR e di tutta la normativa ambientale, a partire dalla necessaria autorizzazione paesaggistica.

Il doveroso rispetto della disciplina prevista dal PPR rende, di conseguenza, automaticamente inderogabili le disposizioni del PRG, che siano attuative del PPR, nel caso in cui i comuni abbiano adeguato i PRG al PPR. Parimenti, nel caso dei comuni che non si siano ancora adeguati, risultano inderogabili le prescrizioni del PRG la cui violazione determini un diretto contrasto con le previsioni del PPR immediatamente cogenti.

La norma regionale impugnata, pertanto, non comporta alcuna frammentazione incontrollata dell'attività di pianificazione, tale da «compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.)» (sentenza n. 19 del 2023 che richiama in proposito la sentenza n. 229 del 2022).



6.3.- Infine, tanto più non è dato inferire dalla deroga al PRG l'automatica (anche se indiretta) deroga al PPR, in quanto la disciplina regionale si plasma sulla falsariga dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia. Questo, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, ammette la richiesta di permesso di costruire in deroga, «previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento», sì da configurare - secondo questa Corte - un possibile modello che può dispensare dal rispetto del PRG, in virtù di un permesso in deroga che presuppone un accertamento caso per caso sulla sussistenza di un interesse pubblico (sentenze n. 163 e n. 17 del 2023).

In particolare, tanto nella disciplina statale appena richiamata, quanto in quella regionale impugnata che su di essa si forgia, l'interesse pubblico è strettamente correlato a esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio. Nel caso della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 la finalità perseguita - come si evince dall'art. 1, comma 2, e dallo stesso art. 3, comma 3, impugnato - è, infatti, quella di limitare il consumo di suolo e di riqualificare la città esistente, di aumentare la sicurezza statica dei manufatti e le prestazioni energetiche degli stessi, nonché di favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato.

A ciò si aggiunga che, poiché la normativa regionale impugnata affida alla deliberazione del Consiglio comunale il compito di operare un accertamento caso per caso in merito alla sussistenza dell'interesse pubblico, il suo stesso tenore testuale smentisce la prospettazione dell'Avvocatura generale, secondo la quale la previsione avrebbe disposto interventi generali e astratti «di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto».

6.4.- Esclusa - in virtù della ricostruzione sopra riportata - la possibilità di ravvisare nella norma impugnata una deroga alla disciplina paesaggistica statale e al PPR, vengono a cadere anche le censure che lamentano un contrasto con il principio di leale collaborazione, nonché con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sorrette dal presupposto interpretativo appena confutato.

6.5.- Per le ragioni esposte, le questioni promosse con riguardo all'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, nonché al principio di leale collaborazione non sono fondate.

7.- La successiva norma impugnata è l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ha sostituito l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

7.1.- In particolare, con un primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che i commi 2, 3 e 4 dell'art. 5, come novellati, violino gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, in quanto consentirebbero «gli interventi [...] in deroga al Piano paesaggistico regionale», mancando un espresso richiamo al rispetto di quest'ultimo, e dovendosi ritenere insufficiente la previsione secondo cui debbano essere coerenti «con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario».

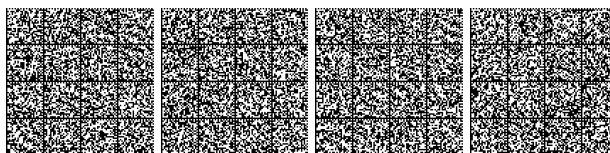
7.2.- In raccordo con tale motivo di impugnazione, viene contestata anche la lesione del principio di leale collaborazione, poiché la norma impugnata sarebbe frutto di una scelta unilateralmente assunta dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del PPR.

7.3.- Sempre sul presupposto della ritenuta deroga alla pianificazione paesaggistica, viene, infine, lamentato un contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., posto che detta deroga si porrebbe in contraddizione con l'avvenuta pianificazione e risulterebbe contraria al principio del buon andamento.

8.- Le questioni non sono fondate.

8.1.- La previsione di cui all'art. 5, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, secondo cui gli interventi devono essere «coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario», lungi dall'essere insufficiente a escludere una deroga al PPR - come assume il ricorrente -, è viceversa del tutto adeguata a tal fine, ove coordinata con quanto dispone l'art. 1, comma 2, della medesima legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, il quale esplicita - come già visto - che gli interventi promossi dalla Regione operano «nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)».

Oltretutto, è dirimente constatare che, finanche quando manchi una espressa indicazione in merito alla necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice dei beni culturali e del paesaggio, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che ciò non determini, di per sé, l'illegittimità costituzionale della norma, se nella stessa Regione - come in Piemonte (punto 6.1.) - sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 163 e n. 59 del 2023, n. 251, n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).



8.2.- Escluso che la norma impugnata consenta una deroga alla disciplina paesaggistica e al PPR, viene a cadere anche il presupposto interpretativo che sostiene le censure mosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e al principio di leale collaborazione.

8.3.- Per le ragioni esposte, le questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo all'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, commi 2, 3 e 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione non sono fondate.

9.- Infine, il ricorrente censura sempre l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 18 del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

La disposizione impugnata stabilisce che gli interventi di aumento delle volumetrie previsti nei commi precedenti «possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono: a) comportare l'incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia; b) superare le densità fondiaria stabilite dall'articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano».

Secondo il ricorrente, tale previsione avrebbe scardinato il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», in base al quale «gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge, inoltre, che non sarebbe, in ogni caso, consentito alle regioni introdurre deroghe generalizzate *ex lege* agli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968, come confermerebbe la stessa normativa sul piano casa che, a seguito dell'introduzione dell'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», va interpretata nel senso di escludere «la possibilità di derogare al d.m. n. 1444 del 1968». Secondo il citato articolo «[l]e previsioni e le agevolazioni previste dall'articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011», che detta una disciplina transitoria, mantenendo «fermo il rispetto degli standard urbanistici».

Ad avviso della difesa statale, se tanto è stato previsto con riguardo alla normativa statale relativa al piano casa, a maggior ragione dovrebbe valere «con riferimento a disposizioni regionali, quale quella in questione, che introducono deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica, in assenza di copertura di una norma statale».

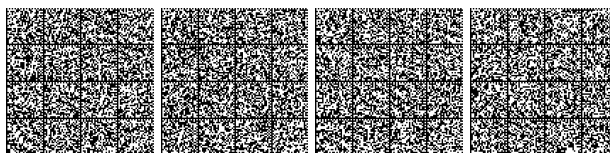
10.- Le questioni sono fondate.

L'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato dalla disposizione impugnata, da un lato, consente di superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici attraverso interventi predeterminati in generale e in astratto e, da un altro lato, permette di superare la densità fondiaria stabilita dal d.m. n. 1444 del 1968.

10.1.- Una tale disciplina non rispetta i criteri indicati da questa Corte per poter ritenere che una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione, introdotta nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio», sia rispettosa dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

10.1.1.- L'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, anzitutto, afferma un principio di inderogabilità, rispetto alla stessa attività di pianificazione, dei limiti «di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi», che - in attuazione di tale previsione - sono stati fissati con il d.m. n. 1444 del 1968.

10.1.2.- Inoltre, la medesima disposizione identifica il senso del principio di pianificazione nella esigenza di «una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto» (sentenza n. 17 del 2023), esigenza «funzionale all'ordinato sviluppo del territorio» (sentenza n. 19 del 2023).



Vero è che tale principio non implica «che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili» (sentenza n. 17 del 2023 e, in senso conforme, sentenze n. 202 del 2021, n. 179 del 2019, n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014). Questa Corte ha, infatti, espressamente «escluso che “il ‘sistema della pianificazione’ assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenza n. 245 del 2018 e, analogamente, sentenza n. 46 del 2014)» (sentenza n. 179 del 2019 e, negli stessi termini, sentenza n. 202 del 2021).

Tuttavia, sempre questa Corte ha chiarito a quali condizioni sia consentito al legislatore regionale introdurre deroghe, senza inficiare l'essenza del principio statale di pianificazione territoriale.

Anzitutto, ha ritenuto che il rispetto del principio implichi un giudizio di proporzionalità che «deve [...] svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019), verificando l'«esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 202 del 2021 che richiama la sentenza n. 286 del 1997) e appurando «se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio [...] non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del “sistema della pianificazione”» (sempre sentenza n. 202 del 2021).

Inoltre, ha segnalato come lo stesso legislatore statale abbia indicato ipotesi idonee a concretizzare deroghe alla pianificazione che non svuotano di significato detto principio (sentenza n. 17 del 2023).

Una prima indicazione si trae dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, che consente il rilascio di un «permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano» (sentenza n. 17 del 2023), «fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444» (art. 14, comma 3, t.u. edilizia).

Una seconda ipotesi è quella che consente deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla «eccezionalità e [...] temporaneità» e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri» (sempre sentenza n. 17 del 2023).

10.2.- Ebbene, l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato dalla disposizione impugnata, non risponde ad alcuna delle citate indicazioni.

10.2.1.- Anzitutto, la norma impugnata non si colloca nel solco dei due modelli di disciplina che questa Corte ha già indicato come idonei a consentire una deroga alla pianificazione territoriale capace di non svuotare di significato il principio.

L'automatica derogabilità degli strumenti urbanistici prevista dal comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, per un verso, è prevista in termini generali e astratti, e dunque senza alcun previo accertamento in concreto circa la necessità dell'intervento al fine di perseguire interessi generali, e, per un altro verso, non è temperata dalla eccezionalità e temporaneità della previsione, che, viceversa, opera stabilmente.

Né giova - come propone la difesa regionale - ipotizzare un raccordo sistematico tra l'art. 5, comma 9, nel suo dettare «[u]lteriori specificazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia» - secondo quanto recita la stessa rubrica dell'art. 5 - e l'art. 3, comma 2, lettera c), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato, che, nel disciplinare gli interventi di ristrutturazione edilizia, rinvia a quanto previsto «dall'articolo 14, comma 1 bis, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001».

Simile raccordo sistematico, lungi dal preservare la legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, come novellato, dimostra, viceversa, il contrario.

La norma impugnata, infatti, confligge apertamente con la disposizione statale di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia. L'art. 5, comma 9, nel rinviare ai commi precedenti che contemplano astratte previsioni di aumento volumetrico e nel disporre in generale che essi possano «superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici», si pone, infatti, in evidente contrasto con la disposizione statale, secondo cui il permesso a costruire in deroga potrebbe essere, viceversa, rilasciato solo previa verifica in concreto affidata alla «deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento» (così il citato art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia). Al contempo, nell'autorizzare la deroga all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, confligge frontalmente sempre con l'art. 14 t.u. edilizia, il cui comma 3 impone «il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».



Se ne inferisce che le prescrizioni dettate dall'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 in materia di ristrutturazione sono finalizzate a dettare una disciplina che opera al di fuori del raggio applicativo dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, in quanto con esso incompatibile.

10.2.2.- Al contempo, l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato dalla norma impugnata, detta una disciplina che non solo non si conforma alle ipotesi che giustificano possibili deroghe alla pianificazione (*supra*, punto 10.2.1.), ma che neppure rispetta il canone della proporzionalità nel comprimere il principio di pianificazione, poiché intacca «il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione"» (sentenza n. 179 del 2019 e, negli stessi termini, sentenza n. 202 del 2021).

La norma impugnata, infatti, si riferisce a deroghe di tale rilievo che, se autorizzate in via di automatismo, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione. Oltretutto - come già anticipato - la medesima norma consente di non rispettare quei limiti di densità fondiaria, stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, che lo stesso legislatore statale, viceversa, preserva, ove ammette deroghe alla pianificazione (art. 14, comma 3, t.u. edilizia e art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito).

10.3.- Da quanto sopra illustrato consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha introdotto il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

Esclusa la derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968, nonché ogni automatismo in merito alla generale derogabilità degli strumenti di pianificazione, deve, dunque, ritenersi che gli aumenti volumetrici previsti dall'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 siano consentiti solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o autorizzati attraverso il permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, sostituendo l'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, dispone che, per gli edifici realizzati dopo l'entrata in vigore della medesima legge regionale, «il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione».

Secondo il ricorrente la norma impugnata, consentendo il recupero di sottotetti non ancora esistenti all'atto della presentazione della domanda di intervento, una volta decorsi tre anni dalla realizzazione degli stessi, ampliamente irragionevolmente, in violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo.

12.- La questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata, in quanto la disposizione, nella parte impugnata, consentendo un indiscriminato recupero dei sottotetti, compresi quelli futuri, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza.

Questa Corte ha affermato che la disciplina legislativa sul recupero dei sottotetti risponde a specifiche finalità quali «la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico» (sentenza n. 54 del 2021) e che tale recupero persegue l'obiettivo «di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la "riconversione" del medesimo in una unità immobiliare» per «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (sentenza n. 208 del 2019).

Poiché la finalità della disciplina del recupero dei sottotetti è quella di evitare il consumo di nuovo suolo e, quindi, la realizzazione di nuove edificazioni, attraverso un uso ottimale di quelle già esistenti, non risulta ragionevole consentirne una applicazione agli edifici futuri.

La disposizione in esame, infatti, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e coinvolgendo edifici di nuova costruzione, determina uno sviamento dalle specifiche finalità di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per la riduzione dei consumi energetici perseguite attraverso il recupero dei sottotetti.

13.- Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ha sostituito l'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, nella parte in cui prevede che «[p]er gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione».

Le ulteriori questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 97 Cost. possono essere assorbite.

14.- È impugnato anche l'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ammette il recupero dei sottotetti esistenti «indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati».

Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia «governo del territorio», per violazione delle norme interposte di cui all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che, richiamando l'art. 14 t.u. edilizia, individua le condizioni entro le quali è consentito il



rilascio del permesso di costruire in deroga; sarebbe violato anche l'art. 2-bis, commi 1 e 1-bis, t.u. edilizia. La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporterebbe, inoltre, la violazione dei principi concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli artt. 3 e 9 Cost., perché la deroga alla pianificazione urbanistica si tradurrebbe in una deroga indiretta alle previsioni del piano paesaggistico.

Vi sarebbe anche contrasto con il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Piemonte avrebbe assunto «iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017».

15.- La questione è fondata.

Non è, in primo luogo, condivisibile quanto sostenuto nelle difese della Regione Piemonte secondo cui la disposizione impugnata avrebbe soltanto esplicitato l'assunto che la conformità agli indici e ai parametri edilizi non dovrebbe «essere nuovamente e autonomamente verificata» al momento del recupero dei sottotetti, in quanto già accertata al momento del rilascio del permesso di costruire per la realizzazione dell'edificio ove è presente il sottotetto. La prospettazione della Regione non tiene conto della circostanza che l'attività di recupero del sottotetto consiste proprio nella trasformazione dell'originario volume edilizio esistente, che può comportare, ad esempio, l'eventuale variazione dell'altezza originaria o la creazione di nuove unità immobiliari.

Deve, poi, essere richiamata la sentenza n. 17 del 2023, riguardante la normativa della Regione Puglia sul recupero dei sottotetti, secondo la quale il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica risulta «irrimediabilmente compromesso dalla generalizzata possibilità [...] di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici».

La decisione ha, in particolare, rilevato che dall'art. 14 t.u. edilizia, avente a oggetto il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, si desume il carattere eccezionale di tale permesso, che può essere rilasciato solo all'esito di un procedimento peculiare e sulla base di una valutazione concreta caso per caso degli interessi rilevanti nello specifico contesto.

Ne consegue che sussiste un «principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio», il cui necessario rispetto costituisce una «condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione». Ciò non esclude che le regioni possano introdurre per legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente nella materia «governo del territorio», «deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi» che, tuttavia, «sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 17 del 2023).

In linea con le considerazioni svolte dalla richiamata pronuncia, deve rilevarsi che anche la disposizione impugnata viola il principio di pianificazione del territorio e del rispetto degli standard urbanistici desumibile dall'art. 14 t.u. edilizia, in quanto prevede una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti, così ledendo la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Dunque, la questione avente a oggetto l'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 14 t.u. edilizia è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure prospettate.

16.- L'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 è impugnato nella parte in cui prevede la possibilità di derogare ai requisiti prescritti dal d.m. 5 luglio 1975, in ordine alle misure minime dei sottotetti.

La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute». Ciò in quanto il richiamato d.m. 5 luglio 1975 sarebbe di diretta attuazione degli artt. 218 e 221 del r.d. n. 1265 del 1934, che stabiliscono gli standard igienico-sanitari degli edifici posti a presidio del diritto alla tutela della salute. Affermando la derogabilità di tali requisiti minimi di salubrità, la disposizione violerebbe anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che l'art. 32 Cost.

17.- È opportuno, in argomento, rammentare che questa Corte ha osservato che le prescrizioni del predetto d.m. 5 luglio 1975 sono vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalle regioni. Esse, infatti, «presentano una evidente natura tecnica. [...] Legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali» (sentenza n. 124 del 2021).



Questa Corte ha tuttavia rilevato, nello scrutinare la disciplina della Regione Veneto diretta a introdurre «specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione per la sola porzione dell'unità abitativa costituita dal recupero edilizio dei sottotetti», che una simile disciplina «non comporta deroga agli standard uniformi fissati dal d.m. 5 luglio 1975 in attuazione del r.d. n. 1265 del 1934», per due ordini di motivi. Innanzitutto, perché i sottotetti «costituiscono solo una parte dell'unità abitativa, che deve preesistere e possedere già i prescritti requisiti di abitabilità». In secondo luogo, perché «tali locali sono caratterizzati normalmente da una peculiare morfologia, tanto che la disciplina impugnata fa riferimento all'altezza media, da calcolarsi escludendo le parti del sottotetto inferiori a una certa soglia». Ne consegue che, «in considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale», le leggi regionali dettano «requisiti di altezza e aeroilluminazione a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale, tenendo conto delle peculiarità strutturali dei locali oggetto di recupero e del loro carattere non autonomo rispetto a unità abitative già esistenti (sentenze n. 208 del 2019, n. 282 e n. 11 del 2016)» (sentenza n. 54 del 2021).

18.- Alla luce delle considerazioni già svolte nella pronuncia da ultimo richiamata, la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», non è fondata.

Il ricorrente, infatti, ha erroneamente evocato quale parametro interposto il d.m. 5 luglio 1975, le cui prescrizioni sono state ritenute da questa Corte derogabili nel caso del recupero di sottotetti (si veda la citata sentenza n. 54 del 2021). Conseguentemente, non sono fondate neppure le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., che parimenti presuppongono la inderogabilità dei requisiti stabiliti dal citato decreto ministeriale.

19.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, nella parte in cui dispone che gli interventi di demolizione e ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, avvengano «previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17 bis, comma 5, della l.r. n. 56/1977 ovvero con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera b), del decreto-legge 70/2011».

La previsione lederebbe il principio di prevalenza del piano paesaggistico e il principio di copianificazione obbligatoria, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché con violazione degli artt. 3 e 9 Cost.

Ciò in quanto la procedura di variante urbanistica semplificata, rispetto alla quale è prevista l'approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e la successiva ratifica del consiglio comunale, non darebbe certezza circa l'effettiva conformità della variante al piano paesaggistico, tenuto conto che in sede di conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, il silenzio del Ministero della cultura vale assenso e può essere superato. Tali effetti, secondo il ricorrente, non sarebbero compatibili con la particolare natura della valutazione di conformità al piano paesaggistico. Risulterebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, inoltre, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporterebbe anche la violazione dell'art. 9 Cost., che ad essa assegna il rango di valore primario.

20.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non è fondata.

Il ricorrente prospetta una violazione meramente ipotetica ed eventuale delle prescrizioni del piano paesaggistico, che non origina dall'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, ma può derivare da vizi propri della delibera di approvazione della variante urbanistica semplificata. Ciò che il ricorrente paventa, infatti, è che il mancato esplicito dissenso delle amministrazioni chiamate a valutare, nella sede della conferenza di servizi prevista dall'art. 17-bis della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, la conformità della variante urbanistica semplificata al piano paesaggistico possa determinare un *vulnus* alla tutela dei valori ambientali.

La norma impugnata, tuttavia, non può mai essere interpretata nel senso di avallare o comunque facilitare l'assunzione di decisioni in contrasto con il piano paesaggistico. Anzi, è lo stesso art. 17-bis della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, il cui comma 5 è richiamato dalla disposizione impugnata quanto all'*iter* di approvazione della variante urbanistica semplificata, a prevedere al comma 1 che «[s]ono varianti semplificate al PRG quelle necessarie per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, come definiti dalla normativa vigente, nonché quelle formate ai sensi di normative settoriali, volte alla semplificazione e accelerazione amministrativa. Tali varianti, con riferimento agli ambiti oggetto di modifica, sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali e della città metropolitana, nonché ai piani settoriali e ne attuano le previsioni».

Dunque, la circostanza che la legge n. 241 del 1990 contempli forme di semplificazione dell'attività procedimentale, ivi compreso il silenzio-assenso nei rapporti tra le amministrazioni, non preclude alle regioni il potere di adottare disposizioni di legge, quale quella in esame, che prevedono la possibilità di derogare agli indici di edificabilità previsti da strumenti urbanistici mediante varianti urbanistiche semplificate, il cui contenuto deve essere espressamente conforme al piano paesaggistico.



21.- Per le medesime ragioni, non sono fondate le ulteriori questioni promosse in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 3 e 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata non reca un vulnus al rispetto del piano paesaggistico della Regione Piemonte né alla tutela dei beni paesaggistici.

22.- Devono ora essere prese in esame le questioni concernenti l'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, rubricato «Variazioni essenziali al progetto approvato».

Nel testo sostituito, il citato art. 6 dispone che, ai sensi dell'art. 32 t.u. edilizia, «si ha variazione essenziale al progetto approvato quando si verificano una o più delle seguenti condizioni: *a)* mutamento della destinazione d'uso che implica incremento degli standard previsti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 [...]; *b)* aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio; *c)* modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato; *d)* violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attiene a fatti procedurali; *e)* modifica della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, quando la sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio in progetto e di quello realizzato, per effetto di rotazione o traslazione di questo, sia inferiore al 50 per cento e la riduzione della distanza da altri fabbricati, dai confini di proprietà e dalle strade rispetti i limiti normativamente disposti».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ordine ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» contenuti nell'art. 32 t.u. edilizia.

Ai sensi della disposizione ora citata, infatti, «1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: *a)* mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968 [...]; *b)* aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato; *c)* modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza; *d)* mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito; *e)* violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali».

Il ricorrente censura la diversa formulazione, da parte del legislatore regionale, delle condizioni che integrano violazioni essenziali al progetto approvato, quanto alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, nonché la omessa menzione, nel medesimo art. 6, della variazione essenziale di cui alla lettera *d)* del comma 1 dell'art. 32 t.u. edilizia (mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito).

In particolare:

- l'art. 6, comma 1, lettera *a)*, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché esclude la qualificazione di variazione essenziale al progetto approvato in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso che comportino un decremento degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968;

- l'art. 6, comma 1, lettera *b)*, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto, anziché prevedere, come sancito dall'art. 32, comma 1, lettera *b)*, del d.P.R. n. 380 del 2001, che costituisce variazione essenziale al progetto approvato l'«aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato», stabilisce, in via automatica, che siffatta variazione si verifica quando sussiste un «aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio»;

- l'art. 6, comma 1, lettera *c)*, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto dispone che ricorre l'essenzialità della variazione solo nel caso di «modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato», là dove l'art. 32, comma 1, lettera *c)*, del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, le «modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato»;

- l'art. 6, infine, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché omette di includere tra gli interventi che integrano variazione essenziale, l'ipotesi prevista dalla lettera *d)* dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 (mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito).

23.- Le questioni sono fondate per quanto riguarda le disposizioni di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituite dall'impugnato art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

23.1.- Giova premettere che la sentenza n. 217 del 2022 di questa Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che la nozione di «variazioni essenziali» ha avuto nella legislazione statale urbanistica, già prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli). Si deve a quest'ultima, peraltro, la graduazione del regime sanzionatorio secondo uno schema generale tuttora vigente: «le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo



comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma)».

Da tale graduazione sanzionatoria ha avuto origine la successiva differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli artt. 7 e 8 della legge n. 47 del 1985, di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 t.u. edilizia. Così, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano attratte dal vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia.

23.1.1.- Secondo l'elaborazione della giurisprudenza amministrativa, ai sensi degli artt. 31 e 32 t.u. edilizia, si è in presenza di difformità totali del manufatto o variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, allorché i lavori riguardino un'opera diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione, mentre si configura la difformità parziale quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 8 agosto 2023, n. 7644, e 7 aprile 2023, n. 3596).

Stando alla definizione enunciata dal citato art. 32, dà, dunque, luogo a una variante essenziale ogni modifica incompatibile con il disegno globale ispiratore dell'originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d'uso implicante alterazione degli standard, l'aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, le modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito e la violazione delle norme vigenti in materia antisismica; la nozione in esame non ricomprende, invece, le modifiche incidenti sulle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

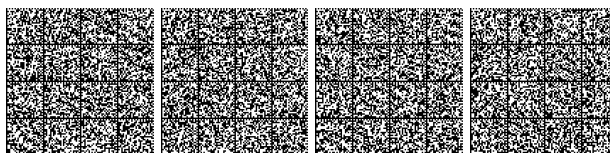
L'attribuzione a un intervento edilizio della natura di variazione essenziale comporta rilevanti conseguenze. Invero, mentre le varianti in senso stretto al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, comma 2, t.u. edilizia, e cioè le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante, complementare e accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire; le variazioni "essenziali", giacché caratterizzate da incompatibilità con il progetto edificatorio originario in base ai parametri ricavabili, in via esemplificativa, dall'art. 32 t.u. edilizia, sono soggette al rilascio di un permesso a costruire del tutto nuovo e autonomo rispetto a quello originario (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891).

23.1.2.- Tanto chiarito, si rivela innanzitutto fondata la premessa da cui muove il ricorrente, e cioè che il citato art. 32 detti, con riguardo alle variazioni essenziali, principi fondamentali nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia a norme disciplinanti profili connessi a quello dell'art. 32 t.u. edilizia, quali: le categorie di interventi edilizi e le tipologie dei diversi titoli abilitativi (sentenze n. 124 e n. 2 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016 e n. 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), il cosiddetto condono edilizio (sentenze n. 93 del 2023, n. 24 del 2022, n. 77 e n. 2 del 2021, n. 290 del 2019, n. 232 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015 e n. 101 del 2013), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze n. 164 del 2023, n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 68 del 2018, n. 60 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016 e n. 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021), i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile (sentenza n. 217 del 2022).

L'art. 32, comma 1, t.u. edilizia, inserito nel Capo II del Titolo IV della Parte I, dedicato all'ambito della «Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni», nel rimettere alle regioni di stabilire, fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'art. 31, «quali siano» le variazioni essenziali al progetto approvato, con il limite espresso che la medesima essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle condizioni elencate nelle lettere da *a*) ad *e*), affida alle medesime regioni la normativa di dettaglio. Questa, proprio per la sua natura, non può contraddire la scelta fondamentale espressa dal legislatore statale di sanzionare con la demolizione, in ragione dell'entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico, ogni modifica incompatibile con l'originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d'uso implicante alterazione degli standard, aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, modifica delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito e violazione delle norme vigenti in materia antisismica.

23.2.- Venendo, quindi, alla prima delle censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, deve rilevarsi che nella giurisprudenza amministrativa si afferma che il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato e attuato senza opere comporta una variazione essenziale sanzionabile se e in quanto implicante una alterazione degli standard



previsti dal d.m. n. 1444 del 1968, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle categorie individuate nella fonte normativa statale in cui si ripartisce la cosiddetta zonizzazione del territorio; in caso contrario, non essendo stata realizzata alcuna opera edilizia né alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d'uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione del diritto di proprietà (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 giugno 2020, n. 3803 e sezione quinta, sentenza 3 maggio 2016, n. 1684).

Con riferimento alla disciplina degli standard urbanistici, questa Corte ha avuto modo, di recente (sentenza n. 85 del 2023), di affermare che alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è consentito, nei limiti di cui all'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al d.m. n. 1444 del 1968, ma ha tuttavia sottolineato che la disciplina degli standard urbanistici dettata dal citato decreto ministeriale «ha optato per l'individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale».

In particolare, gli articoli da 3 a 5 del d.m. n. 1444 del 1968 - si è rilevato nella medesima pronuncia - «definiscono riassuntivamente le percentuali e le quantità di aree da destinare a "spazi pubblici[,] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi", differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea. Tale sistema, strettamente correlato all'esigenza di regolare l'ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, è rimasto sostanzialmente invariato pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori».

Il meccanismo dettato dal d.m. n. 1444 del 1968, basandosi sulla stretta connessione tra percentuali di dotazione a standard e zonizzazione, configura, pertanto, come obbligatorie le destinazioni funzionali della pianificazione urbanistica, prevedendo una divisione per aree tendenzialmente monofunzionali, pur essendosi progressivamente avvertita l'esigenza di attribuire maggiore spazio all'intervento regionale per derogare alle rigidità delle indicate disposizioni statali sugli standard urbanistici.

In sostanza, con la legge n. 765 del 1967 e con il d.m. n. 1444 del 1968 la destinazione d'uso degli immobili è stata ancorata a un rapporto certo e predefinito, regolato dagli standard urbanistici e definito per zone omogenee. Ne consegue che l'"essenzialità" della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, deve intendersi riscontrata in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e una correlata variazione in senso peggiorativo della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

Non incide in modo determinante sulla questione in esame la sopravvenuta vigenza dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 23-ter t.u. edilizia, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), non ancora convertito in legge, essendo tali norme variamente volte ad ampliare condizioni e fattispecie per il mutamento della destinazione d'uso, senza modificare direttamente i presupposti della nozione - che qui, invece, viene in discussione - di «variazione essenziale». Tali previsioni, infatti, sono rispettivamente rivolte a consentire: il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale, il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra determinate categorie funzionali di una singola unità immobiliare ubicata in edifici ricompresi in specifiche zone di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, il mutamento di destinazione d'uso per singole unità immobiliari finalizzato a determinate forme di utilizzo.

Pure in questo riformato quadro normativo, resta, invero, operante la correlazione, già evidenziata, tra l'"essenzialità" della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, e il mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria edilizia ad un tempo altresì peggiorativa della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

23.2.1.- L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nell'individuare quale condizione alternativa della variazione essenziale al progetto approvato il mutamento della destinazione d'uso che implica «incremento» degli standard previsti dal d.m. n. 1444 del 1968, si pone in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, il quale eleva, invece, a condizione di essenzialità il mutamento della destinazione d'uso che implichi «variazione» degli standard previsti dal medesimo decreto ministeriale.

In base alle ragioni prima esposte, la variazione degli standard considerata dal legislatore statale è quella che comunque comporti un'alterazione peggiorativa, qualitativa e quantitativa, dei carichi urbanistici incidenti sul tessuto urbano, riscontrandosi l'"essenzialità" della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e un correlato cambiamento del rapporto predefinito tra uso e dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.



La disposizione impugnata, invece, per il fatto di individuare la variazione essenziale al progetto approvato con riferimento soltanto al mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie che cagioni un "incremento" degli standard urbanistici, la vincola alla sola variazione quantitativa in aumento del carico urbanistico indotta dalla diversa utilizzazione dell'immobile, senza considerare alterazioni funzionali derivanti da altre tipologie di intervento non consentite, con ciò violando il principio fondamentale dettato dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), t.u. edilizia.

23.3.- L'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nell'individuare quale condizione della variazione essenziale l'«aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio», si pone, a sua volta, in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera *b*), t.u. edilizia, il quale contempla, quale parametro dell'essenzialità, l'«aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato». Ciò sia perché in base alla norma statale l'aggettivo «consistente» si traduce in una percentuale solitamente parametrata sull'incremento superiore a quello delle tolleranze costruttive (stimate in percentuale rispetto alle misure previste nel titolo abilitativo); sia perché la norma regionale assume a base di calcolo del margine di aumento la cubatura o la superficie del solaio senza far riferimento alle misure del progetto approvato riguardanti le specifiche opere eseguite in difformità.

In tal modo, la disposizione regionale trascende il vincolo a definire la disciplina di dettaglio affidatole dall'art. 32, comma 1, t.u. edilizia e contraddice la scelta del legislatore statale di sanzionare con la demolizione le divergenze esecutive in aumento, consistenti rispetto alle misure progettuali assentite, consentendo un aumento di cubatura o di superficie tale da far emergere un'opera diversa da quella oggetto del permesso di costruire. Invero, la formulazione del principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera *b*), lungi dal consentire alla normativa regionale di quantificare lo scostamento dalle previsioni del progetto approvato in termini percentuali, esprime invece la necessità che la valutazione sia eseguita in concreto, rapportando di volta in volta la variazione effettuata nella realizzazione dell'opera, quanto a cubatura e a superficie del solaio, a quella delineata nel progetto approvato.

Si pone, dunque, in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 32, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 380 del 2001, una norma di dettaglio che conduca a escludere in via generale la consistenza di variazione essenziale a modificazioni che si mantengano al di sotto di una determinata soglia percentuale, atteso che, in tal modo, si finisce per consentire a priori l'esclusione della essenzialità della variazione, a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la effettiva incidenza della eccedenza di cubatura o di superficie di solaio.

D'altra parte, questa Corte ha già affermato che la disciplina sulle tolleranze costruttive delineata dall'art. 34-bis t.u. edilizia (disposizione anch'essa da ultimo significativamente novellata dal d.l. n. 69 del 2024) definisce il profilo delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale, anche con riguardo ai limiti individuati dal testo unico dell'edilizia come punto di equilibrio (sentenza n. 24 del 2022).

23.4.- Le considerazioni ora svolte conducono pianamente all'accoglimento anche della questione concernente l'art. 6, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

La disposizione impugnata, ravvisando l'essenzialità della variazione solo nel caso di «modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato», contrasta con l'art. 32, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, ove si indica, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, il parametro delle «modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato».

Per le ragioni prima indicate, infatti, deve escludersi che l'aggettivo «sostanziali» contenuto nella disciplina statale possa essere compatibile con una normativa regionale di dettaglio che individui un margine di tolleranza così elevato come quello del 20 per cento. Anche, invero, modifiche inferiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato possono comportare modalità realizzative dell'intervento costruttivo che portano a un'opera sostanzialmente diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione o ubicazione.

23.5.- Non è, invece, fondata la questione relativa all'omesso richiamo alla previsione di cui alla lettera *d*) del comma 1 dell'art. 32 del d.P.R. n. 380 del 2001, ove è incluso tra le variazioni essenziali il «mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito».

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative, a maggior ragione quando l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi ermeneutici che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio contenuto nella legge statale (*ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2023 e n. 231 del 2019).

Il rispetto del limite della essenzialità, che appartiene a ogni intervento che comporti una diversa qualificazione dello stesso, può infatti ritenersi implicito e quindi vincolante nel territorio della Regione Piemonte, così da colmare in via interpretativa il mero silenzio sul punto della disposizione impugnata.



24.- Passando all'esame delle questioni concernenti l'art. 47 della legge regionale impugnata, si deve ricordare che esso, rubricato «Norme sugli spazi di uso collettivo ed accessori alla residenza e incentivi per i nuovi format edilizi», al fine di favorire l'utilizzo delle "zone comuni" negli edifici a destinazione residenziale, prevede la possibilità di realizzare sale per il fitness, aule ricreative, spazi per il tele-lavoro, nonché la possibilità di sfruttare locali seminterrati per il ricovero di cicli, motocicli o mezzi di trasporto per disabili; consente, altresì, il recupero a scopo abitativo dei cosiddetti piani pilotis: soluzioni architettoniche con pilastri a vista, che sorreggono l'edificio e creano uno spazio coperto, libero da pareti. Tutto ciò, sia per scopi di rigenerazione di fabbricati già esistenti, sia per incentivare la realizzazione di tali spazi in edifici di nuova costruzione.

Le doglianze avverso l'art. 47 si appuntano sui commi 2 e 4 e riguardano:

- la disposizione secondo cui gli interventi edilizi indicati sono consentiti «anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi» (comma 2);

- la disposizione secondo cui il recupero, anche a fini abitativi, dei piani pilotis è consentito pure «in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG» (comma 4).

25.- La prima censura formulata nel ricorso riguarda la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali: la legge regionale, consentendo di effettuare interventi in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, permetterebbe di derogare, «sebbene indirettamente», al PPR, adottato d'intesa con lo Stato, al quale i predetti strumenti di pianificazione devono conformarsi. Risulterebbe, di conseguenza, lesa anche il principio di leale collaborazione.

26.- La questione non è fondata, per ragioni già esposte in relazione a censure analoghe.

Non è, infatti, corretto assumere che la possibilità di effettuare interventi in deroga ai piani urbanistici comporti automaticamente la possibilità di derogare anche alle previsioni del Piano paesaggistico. In base alla oramai consistente giurisprudenza costituzionale, ove la legge regionale non preveda «deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 248 del 2022). Se nella regione è vigente un Piano paesaggistico, dunque, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica fa sì che le disposizioni del Piano debbano sempre trovare attuazione, salvo, come detto, il caso di deroghe espresse.

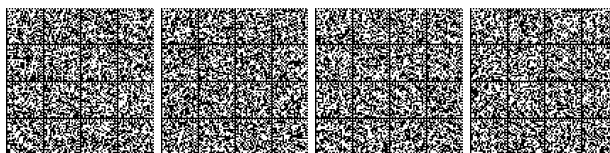
27.- Le stesse disposizioni dell'art. 47 sono impuginate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali nella materia «governo del territorio» stabiliti dall'art. 41-*quinqüies* della legge urbanistica, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, «anche per ragioni già illustrate nel settimo motivo del ricorso statale». Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disciplina statale di principio avrebbe fissato, nel d.m. n. 1444 del 1968, gli standards di densità edilizia, che le norme impuginate intenderebbero apertamente superare, e avrebbe stabilito il principio della pianificazione, che le stesse norme, pure, pregiudicherebbero, consentendo interventi in deroga senza limiti.

28.- Le questioni, poste in questi termini, sono fondate.

La possibilità di effettuare gli interventi indicati nelle disposizioni impuginate in deroga ai piani regolatori non è rispettosa dei criteri indicati da questa Corte per ritenere la normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione conforme ai principi fondamentali nella materia «governo del territorio»; criteri su cui la presente pronuncia si è già diffusamente soffermata nel motivare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 18 del 2016 (punto 10.1. del Considerato in diritto). La disciplina impugnata, infatti, non supera il vaglio di proporzionalità, da svolgersi sia in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale, sia in concreto, con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (sentenza n. 179 del 2019).

Va, sul punto, rilevato che gli interventi edilizi consentiti dall'art. 47 della legge impugnata non soggiacciono alle condizioni previste dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, né presentano il carattere dell'eccezionalità e della temporaneità (sentenza n. 17 del 2023); sono, al contrario, assenti in via generale, seppur in deroga agli strumenti urbanistici. Proprio per queste ragioni, le disposizioni regionali, oggetto di sindacato, violano il principio fondamentale della pianificazione degli interventi edilizi e di trasformazione urbana, causando un concreto rischio di frustrazione della sua funzione di garanzia dell'ordinato sviluppo del territorio.

La possibilità di derogare agli standard urbanistici definiti dalla disciplina nazionale, prevista con riferimento al recupero a fini abitativi dei piani pilotis (art. 47, comma 4, della legge impugnata), inoltre, collide con quanto questa Corte ha più volte affermato: «i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinqüies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi



di densità edilizia a tutela del “primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano”» (sentenza n. 217 del 2020, richiamata dalla sentenza n. 240 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 50 del 2017 e precedenti ivi indicati).

La *reductio ad legitimitatem* delle disposizioni impugnate s’ottiene attraverso l’espunzione, dal testo dell’art. 47, delle norme che consentono l’illegittima deroga ai piani urbanistici territoriali, ai regolamenti edilizi comunali e agli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Va, perciò, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha introdotto gli incisi: «anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi» (comma 2); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte» (comma 2, lettera *a*); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici» (comma 2, lettere *b* e *c*); «in deroga alla densità fondiaria di cui all’articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG» (comma 4).

29.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura formulati nel ricorso.

30.- In conclusione, va esaminata l’impugnativa dell’art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, rubricato «Norme per l’installazione in edifici privati di vasca riabilitativa per idroterapia». Questa disciplina consente la realizzazione, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, di vasche per la riabilitazione con idroterapia di persone con disabilità certificata ai sensi dell’art. 4 della legge n. 104 del 1992, determinandone dimensioni e altezze massime, stabilendo che possono realizzarsi «in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». Su quest’ultimo inciso si appuntano le doglianze del ricorrente.

La disposizione s’esporebbe a censure d’illegittimità costituzionale analoghe a quelle dedotte in riferimento all’art. 47. Anche in questo caso, in forza della prevista deroga agli strumenti urbanistici vigenti, si configurerebbe, «sebbene indirettamente», una violazione del PPR adottato dalla Regione d’intesa con lo Stato. Il rispetto del PPR, infatti, sarebbe fatto salvo soltanto in riferimento agli interventi «fuori sagoma»: al comma 4, l’art. 48 stabilisce, infatti, che agli «eventuali incrementi fuori sagoma si applicano le distanze minime di cui all’articolo 9 del decreto ministeriale 1444/1968 e le normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, energetica, acustica, igienico sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel decreto legislativo 42/2004, quanto previsto dal PPR, quanto definito dalle norme del PAI e dalle norme degli strumenti urbanistici adeguati al PAI».

Perciò, vi sarebbe un contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto al quale costituirebbero norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché con gli artt. 3 e 9 Cost. Risulterebbe, altresì, violato l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» stabiliti dall’art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché all’art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche per ragioni già illustrate al settimo motivo del ricorso. Il principio di leale collaborazione sarebbe, inoltre, pregiudicato dall’intervento unilaterale del legislatore regionale e l’art. 9 Cost. finirebbe per essere violato, nella parte in cui «assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto».

31.- Preliminarmente, va rilevato che le questioni riferite agli artt. 3 e 9 Cost. sono inammissibili, per la carente illustrazione delle motivazioni che devono sorreggere le censure. Per quanto riguarda, in specie, i giudizi in via principale, questa Corte ha costantemente affermato che è necessaria «un’adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale». Il ricorrente ha, infatti, «l’onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un’argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa» (da ultimo, sentenza n. 89 del 2024, che richiama la sentenza n. 112 del 2023).

Onere che non è stato, sul punto, assolto: per tale ragione, va dichiarata l’inammissibilità delle questioni.

32.- Pure la questione riferita all’art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile, per altra ragione, che risiede nella mancata ricostruzione, da parte del ricorrente, del quadro normativo in cui la disposizione impugnata deve essere contestualizzata.

La censura è formulata in modo identico a quella riguardante l’antecedente art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022. Il ricorso afferma, infatti, che la possibilità di derogare agli strumenti urbanistici vigenti violerebbe una serie di parametri interposti espressivi di principi fondamentali della materia «governo del territorio»: l’art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 e il d.m. n. 1444 del 1968, che definiscono gli standard urbanistici; l’art. 14 t.u. edilizia - ricavabile dal rinvio interno effettuato in proposito al testo del settimo motivo del ricorso statale -, che esprime il principio della pianificazione.

Di là dal rilievo per cui le censure sono illustrate in modo assai sintetico e contratto, ciò che determina l’inammissibilità della questione è il mancato confronto con il quadro normativo statale in materia di diritti delle persone con



disabilità. Il ricorrente, in altre parole, non considera la specificità dell'intervento edilizio consentito dall'art. 48 della legge regionale e non valuta in alcun modo come esso s'inserisce all'interno del contesto normativo di riferimento, rappresentato dalla legge-quadro n. 104 del 1992.

Le disposizioni ora all'esame - a differenza di tutte le altre impugnate con il medesimo ricorso - sono dirette a soddisfare esigenze di cura di una specifica categoria di persone, quelle riconosciute come portatrici di disabilità, secondo i criteri stabiliti dalla legge statale. L'intento del legislatore regionale è quello di raggiungere un punto di equilibrio nel bilanciamento tra interessi di diversa natura, fra cui è ricompreso quello di agevolare la costruzione di vasche per l'idroterapia, interne agli edifici, indipendentemente da quanto previsto dagli strumenti di pianificazione già vigenti. Il ricorso non tiene conto di tale circostanza, argomentando le doglianze - come s'anticipava - alla stregua delle precedenti impugnative.

La legge n. 104 del 1992 - che «detta i principi dell'ordinamento in materia di diritti, integrazione sociale e assistenza della persona handicappata» (art. 2) - afferma la doverosità di interventi che prevengano e rimuovano «le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività», declinabili in azioni diverse, ma convergenti, allo scopo di migliorare le condizioni di vita dei soggetti vulnerabili (artt. 1 e 8).

Per quanto qui più interessa, e come sottolineato anche nella memoria della Regione resistente, l'art. 10 della legge-quadro prevede che l'approvazione di progetti edilizi presentati da soggetti pubblici o privati inerenti a immobili da destinare alle comunità alloggio o a centri socio-riabilitativi costituisce variante al piano regolatore. Pone, inoltre, un vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi di cui alla legge n. 104 del 1992, ove gli immobili adibiti a comunità alloggio o centri riabilitativi vengano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione. Tali disposizioni, dunque, esprimono un chiaro favor per la realizzazione di centri per la riabilitazione e per l'integrazione sociale delle persone con disabilità, prevedendo che possano essere costruiti, anche se non già contemplati nei piani regolatori.

L'impugnativa dell'art. 48 della legge regionale n. 7 del 2022, non confrontandosi con questa disciplina, non espone le ragioni per le quali, in ogni modo, a suo avviso, l'installazione di vasche interne a edifici privati per l'idroterapia, necessaria alla riabilitazione di soggetti con disabilità, non potrebbe avvenire se non conformemente ai piani già esistenti.

A causa di tali significative carenze di motivazione, va, dunque, dichiarata l'inammissibilità della questione promossa sull'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

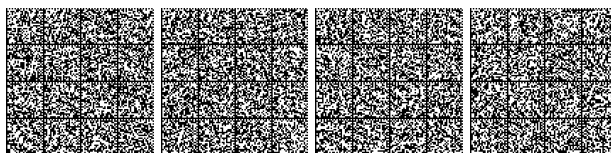
33.- Infine, la questione relativa alla violazione, da parte del citato art. 48, dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non è fondata.

La censura si basa sull'assunto che permettere la costruzione delle vasche per idroterapia in deroga ai piani urbanistici possa rendere inoperanti le previsioni del Piano paesaggistico. Tale assunto, tuttavia, si appalesa erroneo, poiché, come già si è rammentato, in base alla giurisprudenza costituzionale, ove la Regione sia dotata di PPR e la legge regionale non stabilisca espressamente in senso contrario, le deroghe alla pianificazione urbanistica non si devono ritenere capaci di incidere sulla necessaria applicazione della disciplina di tutela paesaggistica. La disposizione regionale, nella parte non interessata dall'impugnativa statale, effettua, peraltro, un richiamo espresso alla salvaguardia delle previsioni del PPR: si tratta dei casi in cui l'installazione delle vasche, interne agli edifici, determini interventi «fuori sagona»; dei casi, cioè, in cui si pone, in concreto, il più alto rischio di alterazioni dell'assetto territoriale della zona e del paesaggio. Sulla scorta di queste considerazioni, va esclusa la violazione del principio di leale collaborazione, pure denunciata dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera b), dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana), ha reso applicabile - in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge regionale Piemonte n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 settembre 2023, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7



(Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)» - la disciplina di cui all'art. 5, comma 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, anche agli edifici per i quali «è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi» «della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, sostitutivo dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, limitatamente alle parole «[p]er gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Piemonte 8 luglio 1999, n. 19, recante «Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui prevede gli incisi: «anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi» (comma 2); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte» (comma 2, lettera a); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici» (comma 2, lettere b e c); «in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG» (comma 4);

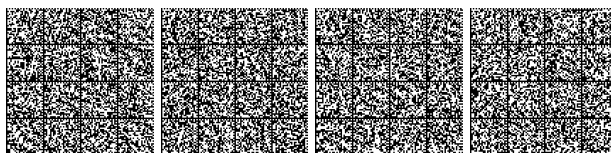
7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), come attuato mediante il decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 32, comma 1, lettera d), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO,
Stefano PETITTI,
Emanuela NAVARRETTA,
Marco D'ALBERTI, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34; 36; 40; 41; 42; 47 e 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), promosso con il ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2022, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del 28 luglio 2022, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Rilevato che nel giudizio è intervenuta la Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl (da ora, anche: Società), con atto depositato, fuori termine, il 19 marzo 2024;

che la Società afferma che l'interesse a intervenire sarebbe sorto molto tempo dopo lo spirare del termine all'uopo stabilito dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;



che, infatti, detto termine è scaduto il 25 ottobre 2022 e, però, l'interesse all'intervento sarebbe sorto solo successivamente, nel corso di un contenzioso amministrativo e, più precisamente, in occasione dell'udienza svoltasi dinanzi al Consiglio di Stato in data 7 marzo 2024, durante la quale la Società sarebbe venuta a conoscenza della pendenza del presente giudizio di costituzionalità;

che l'intervento della Società dovrebbe, comunque sia, considerarsi «ricevibile, al fine di tutelare la posizione soggettiva della stessa, che riceverebbe gravissimo pregiudizio (nell'ordine di circa 10 milioni di euro [...]) dalla declaratoria di incostituzionalità della disciplina regionale censurata», tenendo anche conto del fatto che il giudizio di costituzionalità «si è protratto per un anno e mezzo, con conseguente applicazione delle disposizioni censurate ed insorgenza di situazioni giuridiche soggettive in capo a soggetti terzi»;

che, ad avviso dell'interveniente, l'orientamento di questa Corte, secondo il quale la partecipazione al giudizio in via principale è riservato ai titolari di attribuzioni legislative, confermato anche in seguito alle modifiche delle Norme integrative, meriterebbe «un ripensamento, per più ordini di ragioni»;

che, in particolare, la Società sarebbe «direttamente incisa dal giudizio di costituzionalità», poiché la declaratoria d'incostituzionalità della legge regionale impugnata «pregiudicherebbe il titolo edilizio ottenuto», e, perciò, avrebbe diritto a intervenire, «tanto più, alla luce dell'estensione dell'intervento nel giudizio incidentale agli “*amici curiae*” (art. 4-ter N.I.)»;

che, ove l'intervento fosse ritenuto irricevibile o inammissibile, sarebbero violati gli artt. 24, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, nonché l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che garantirebbero l'effettività della tutela giurisdizionale e dei principi del giusto processo;

che, di conseguenza, nell'ipotesi in cui questa Corte ritenesse l'intervento irricevibile o inammissibile, ad avviso della Società, dovrebbe nondimeno sospendere il presente giudizio per rimettere, in via pregiudiziale, gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, affinché si pronunci sul se l'art. 47 CDFUE ammetta l'esclusione «da un giudizio di costituzionalità in via principale l'intervento di un soggetto, in relazione alla cui sfera giuridica l'eventuale sentenza di incostituzionalità della legge impugnata avrebbe una diretta incidenza»;

che, dunque, la Società chiede che sia dichiarata l'ammissibilità dell'intervento, teso a sostenere la non fondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 54 del reg. ric. 2022, e, in subordine, che sia rimessa una questione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, nei termini anzidetti.

Considerato che, a prescindere dal profilo concernente la tardività o meno dell'intervento, questa Corte ha ripetutamente affermato, anche a seguito della riforma delle sopra menzionate Norme integrative, che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2023, n. 259 del 2022 e ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020);

che il giudizio in via principale non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata;

che, pertanto, in tale giudizio non viene in considerazione il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possano essere incisi dall'esito del medesimo giudizio;

che, in ogni caso, nel presente giudizio non ha alcun rilievo l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per l'assorbente ragione che la disciplina impugnata non ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (art. 51 CDFUE);

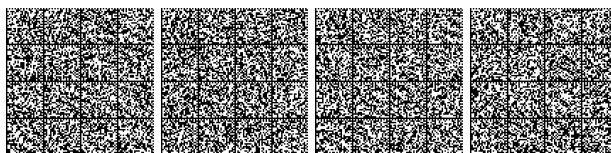
che, pertanto, l'intervento della Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl deve essere dichiarato non ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento in giudizio della Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*



N. 120

Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana - Disavanzo finanziario emerso nel 2018 - Ripiano in dieci esercizi - Rinvio, per far fronte agli effetti derivanti dal Covid-19, delle quote di copertura da ripianare nell'esercizio 2021 al 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici nonché dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dei principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale - Illegittimità costituzionale della norma applicata *ratione temporis*.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Siciliana - Rideeterminazione del percorso di rientro dal disavanzo, in ragione delle innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici nonché dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, art. 7, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8; legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), e dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, per l'esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 15 gennaio 2024, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Alessandro Dagnino e Nicola Dumas per la Regione Siciliana;



deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, con ordinanza del 15 gennaio 2024, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2024, emessa nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), applicato *ratione temporis*; e dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, «in combinato disposto» con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

1.1.- Riferisce il rimettente che all'udienza pubblica del 25 novembre 2023 del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2021 è stata data lettura del dispositivo con cui, da una parte, sono state accertate specifiche irregolarità del conto del bilancio e del prospetto relativo al risultato di amministrazione, nonché dello stato patrimoniale e del conto economico; dall'altra, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel conto del bilancio dell'esercizio 2021 in relazione al disavanzo finanziario, il giudizio è stato sospeso per sollevare le menzionate questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Più precisamente riferisce il rimettente che il conto del bilancio dell'esercizio 2021, oggetto del giudizio di parificazione, in applicazione delle prescrizioni contenute nell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 vigente *ratione temporis*, ossia nella versione modificata dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, i cui risultati sarebbero poi confluiti anche nell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, recante l'assestamento al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021, ha registrato stanziamenti definitivi per il disavanzo finanziario complessivamente pari ad euro 100.000.000, di cui euro 47.341.217,87 sul capitolo 1 (Disavanzo finanziario presunto relativo ai fondi ordinari della Regione) ed euro 52.658.782,13 sul capitolo 16 (Disavanzo finanziario per l'anno 2019 relativo ai fondi ordinari della Regione), in relazione al disavanzo ordinario della gestione dell'esercizio 2019.

Quanto, invece, al disavanzo relativo ai precedenti esercizi - segnatamente: per l'anno 2014, da riassorbire in venti esercizi a partire dal 2015; per l'anno 2015 per effetto del riaccertamento straordinario dei residui, da riassorbire in trenta esercizi a partire dal 2015; per l'anno 2017 da riassorbire ai sensi dell'art. 1, comma 874, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); per l'anno 2018 da riassorbire in dieci esercizi a partire dal 2019 - gli stanziamenti iscritti nell'esercizio 2021 risultano pari a zero, per effetto delle disposizioni censurate.

Il citato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, prevede, infatti, che «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto. 2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».



Tale assetto normativo, secondo il giudice rimettente, comporterebbe una deroga ai principi generali di cui all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e all'Allegato 4/2, paragrafi da 9.2.20 a 9.2.30, previsti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Rappresenta, infatti, il giudice *a quo* che per la Regione Siciliana, in applicazione delle richiamate norme di attuazione statutaria, si sarebbe determinato un alleggerimento degli obblighi di recupero del disavanzo (e un conseguente ampliamento della capacità di spesa) calcolati, dalle Sezioni riunite siciliane rimettenti in euro 2.256.794.220,07.

Dà atto lo stesso giudice *a quo* che la Regione Siciliana ha impugnato, ai sensi degli artt. 11, comma 6, lettera e), e 123 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), con ricorso notificato in data 27 dicembre 2023, innanzi alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (d'ora innanzi: sez. riunite giurisd. in speciale composizione), il «dispositivo prot. n. 255 del 25.11.2023, della decisione sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021, adottata dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana, nella camera di consiglio del 25.11.2023, letto alla pubblica udienza dello stesso 25.11.2023» nonché, con riserva di integrazione dei motivi, la decisione e la annessa relazione, in quel momento non conosciute in quanto non ancora depositate.

1.2.- Quanto alla legittimazione delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana a sollevare questioni di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto, è richiamata l'ormai costante giurisprudenza costituzionale.

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente sostiene che le disposizioni censurate, poiché recanti una disciplina sul recupero del disavanzo specifica per la Regione Siciliana ed eccezionale per l'anno 2021 - diversa da quella ordinaria, prevista dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e per questo asseritamente in contrasto con l'attuale assetto costituzionale - rappresenterebbero le coordinate di riferimento per la quantificazione degli stanziamenti di spesa del conto del bilancio dell'esercizio 2021 e dei conseguenti obiettivi annuali intermedi di ripiano oggetto di programmazione e di rendicontazione. Qualora le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale dovessero essere espunte dall'ordinamento, la posta di disavanzo iscritta nella parte spesa nel bilancio dell'esercizio 2020 si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con potenziale travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione. Tali disposizioni rilevano «sotto il profilo del percorso argomentativo idoneo a sostenere la decisione del processo principale in termini di parifica/non parifica dei capitoli di spesa pertinenti agli stanziamenti definitivi del disavanzo e di tutte le singole partizioni del documento consuntivo in esame su cui ricadono i conseguenti effetti» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 184 del 2022, n. 235 del 2021 e n. 49 del 2018).

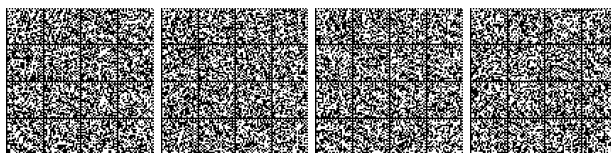
Non inciderebbero sulla rilevanza delle questioni né la pendenza della questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023, riguardante disposizioni dal diverso contenuto precettivo (ossia, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella sua formulazione originaria, e l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, recante «Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021»), né la normativa sopravvenuta alla chiusura dell'esercizio 2021.

A quest'ultimo proposito, il giudice rimettente evidenzia che, a seguito del deposito del dispositivo con cui le Sezioni riunite hanno sospeso il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, all'esito dell'udienza pubblica del 3 dicembre 2022, la normativa in materia di disavanzo della Regione Siciliana è stata novelata dal legislatore statale nel corso del 2023 con due interventi normativi.

L'art. 1, commi da 841 a 845, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in vigore dal 1° gennaio 2023, ha disposto un nuovo percorso di rientro decennale, a quote costanti, del «disavanzo relativo all'esercizio 2018 e [del]le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022» a decorrere dall'esercizio 2023 e sulla base degli impegni già definiti con lo Stato nell'accordo sottoscritto il 14 gennaio 2021.

Per tale ragione, con deliberazione del 10 febbraio 2023, n. 67 la Giunta regionale siciliana avrebbe approvato il «Piano di rientro dal disavanzo presunto al 31 dicembre 2022», i cui contenuti sono stati trasfusi nell'Allegato 18, approvato con l'art. 3, comma 1, lettera r), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 3 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2023-2025).

Al contempo, l'art. 53 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), ha disposto che «[p]er effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 841 e 842, alla legge 29 dicembre 2022, n. 197, per gli esercizi finanziari 2023 e successivi, cessano di avere vigore le disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 5 della legge regionale 6 novembre 2021, n. 30».



A decorrere dal 1° gennaio 2023, dunque, il momentaneo percorso di rientro dal complessivo disavanzo sarebbe stato calibrato sulle quantificazioni e sulle scadenze temporali calcolate secondo la nuova normativa (come indicato nel punto 3.5 dell'ordinanza di rimessione).

Dà conto, infine, il giudice *a quo* che sarebbe in corso il procedimento legislativo di abrogazione del censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, essendo già stato approvato il relativo schema normativo da parte della Commissione mista paritetica prevista dall'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La speciale disciplina di ripiano del disavanzo posta dal legislatore statale sarebbe stata, da ultimo, oggetto di modifica in seguito all'accordo sottoscritto il 16 ottobre dal Ministro dell'economia e delle finanze e dalla Regione Siciliana, recepito nell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, che interviene direttamente sul citato art. 1, commi da 841 a 845, della legge n. 197 del 2022. Per effetto dei richiamati interventi normativi, il disavanzo della Regione Siciliana è attualmente sottoposto al seguente regime: «841. In attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, della responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e della responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, a decorrere dall'esercizio 2023, la Regione siciliana è autorizzata a ripianare entro il limite massimo di otto anni il disavanzo relativo all'esercizio 2018 e le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022, secondo le modalità definite con l'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana sottoscritto in data 16 ottobre 2023. 842. Nelle more dell'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022, le quote del disavanzo da ripianare ai sensi del comma 841 sono determinate con riferimento al disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2018. A seguito del definitivo accertamento del disavanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2022, la legge della Regione siciliana di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022 ridetermina le quote costanti del disavanzo relativo all'esercizio 2018 da recuperare annualmente entro l'esercizio 2030. 843. In caso di mancato rispetto da parte della Regione degli specifici impegni derivanti dall'accordo di cui al comma 841, viene meno il regime di ripiano pluriennale secondo le modalità individuate dal medesimo accordo e trova applicazione il regime ordinario di ripiano previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 dall'esercizio in cui è accertato il mancato rispetto degli impegni assunti ovvero dall'esercizio immediatamente successivo se l'accertamento interviene dopo il termine previsto per la deliberazione delle necessarie variazioni di bilancio».

Inoltre, al fine di rispettare gli impegni assunti con il nuovo accordo in merito alle modalità di finanziamento della spesa sanitaria, l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, testualmente prescrive che: «[i]n attuazione del punto 9 dell'Accordo in materia di finanza pubblica, sottoscritto in data 16 ottobre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana, è riconosciuto in favore della Regione siciliana l'importo di 300 milioni di euro per l'anno 2023 a titolo di concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di partecipazione regionale alla spesa sanitaria al 49,11 per cento di cui all'articolo 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. All'onere derivante dal presente comma, pari a 300 milioni di euro per l'anno 2023, si provvede ai sensi dell'articolo 23».

Il giudice rimettente sostiene tuttavia che il descritto quadro normativo intervenuto medio tempore non influirebbe sulla rilevanza delle odierne questioni, dal momento che le nuove disposizioni atterrebbero alla programmazione finanziaria decorrente dall'esercizio 2023 mentre i fatti gestionali rendicontati nel giudizio di parificazione dell'esercizio 2021 sarebbero regolati dalla precedente normativa.

1.4.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, riferisce il rimettente che l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, e l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, declinando sul territorio della Regione regole sostanziali *ad hoc*, costituirebbero una deroga al «modello uniforme» delineato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, che rappresenta norma interposta rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale deroga comporterebbe altresì la violazione degli artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

1.4.1.- Quanto alla lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», afferma il rimettente di essere consapevole del fatto che i rapporti tra la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci e l'autonomia delle regioni a statuto speciale sono regolati dall'art. 79 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del medesimo decreto nei confronti delle regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sono stabilite, in conformità ai relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo



fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), ossia secondo le procedure "pattizie" previste per le norme di attuazione statutaria (è citata la sentenza di questa Corte n. 178 del 2012).

Ciononostante, ad avviso del rimettente, la novella costituzionale del 2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, avrebbe «riverberato effetti immediati sulla "disattivazione" della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 79 del d.lgs. n. 118 del 2011, quanto meno per gli aspetti più qualificanti dell'armonizzazione, cui appartiene specialmente la materia del rientro dal disavanzo». Diversamente opinando, sostengono le Sezioni riunite siciliane, si consentirebbero peculiari adattamenti della disciplina attraverso una fonte normativa - la norma di attuazione degli statuti speciali - cui è demandata senza riserve «la decorrenza e le modalità di applicazione», con pregiudizio per l'omogeneità dei sistemi contabili imposta dai principi costituzionali nella redazione dei bilanci pubblici.

È in questa prospettiva che, secondo il giudice *a quo*, dovrebbe leggersi «l'esorbitanza delle norme oggetto della presente rimessione dal limite della funzione legislativa legittimamente esercitabile in sede di attuazione dello Statuto della Regione siciliana» ovvero mediante fonti normative regionali.

Peraltro, la modifica apportata nel 2021 al testo dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, avrebbe introdotto per tale esercizio una «deroga alla deroga», una ancor più patente surrettizia elusione dell'ambito di «"prima applicazione"» entro il quale la speciale normativa in parola avrebbe dovuto asseritamente operare.

Sulla natura e sul rango delle norme di attuazione statutaria nel sistema delle fonti del diritto, il giudice *a quo* afferma che per consolidata giurisprudenza costituzionale esse prevarrebbero sulle leggi ordinarie (statali e regionali) nell'ambito della loro competenza e assumerebbero carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica, con la conseguenza che la possibilità di introdurre una disciplina particolare e innovativa nell'ordinamento giuridico, attraverso disposizioni di tale rango, sarebbe condizionata dal rispetto del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 316 del 2004, n. 353 del 2001 e n. 212 del 1984).

A parere del giudice *a quo*, tuttavia, la contabilità e la disciplina del bilancio non figurerebbero nell'elencazione espressa degli oggetti di competenza della legislazione esclusiva e concorrente, rispettivamente contemplati dagli artt. 14 e 17 dello statuto speciale, in disparte la prossimità con la materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera *p*). Sotto tale aspetto, pertanto, non parrebbe sussistere una corrispondenza tra le disposizioni censurate e una specifica competenza statutaria cui dare attuazione.

Infine, non parrebbe convincente, secondo il rimettente, il rinvio contenuto nella disposizione censurata all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), là dove è previsto, al comma 6, che tali disposizioni si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano «compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Il contenuto precettivo dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019, ad avviso delle Sezioni riunite siciliane, difatti, travalicherebbe l'ambito segnato dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 in riferimento alla possibilità di intervenire con norme di attuazione.

1.4.2.- Sempre in punto di non manifesta infondatezza, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale; nonché con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina di rientro dal disavanzo disporrebbe un irragionevole trattamento di maggior favore per la Regione Siciliana, discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica, sottesa alla disciplina della finanza pubblica (è citata la sentenza di questa Corte n. 88 del 2014).

La disciplina di ripiano del disavanzo della Regione Siciliana prevista dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, e dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, non solo avrebbe impedito che quote rilevanti del disavanzo di amministrazione, non recuperate alla data del 31 dicembre 2018, fossero ripianate in base alla regola dettata dall'art. 42, comma 12, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma avrebbe anche determinato la sospensione degli ordinari obblighi di recupero relativi a tutte le altre componenti del disavanzo maturato al 31 dicembre 2018, esentando così la Regione dall'applicazione all'esercizio 2021 di rilevanti quote di disavanzo per oltre due miliardi di euro.

Sotto questo profilo, la disparità di trattamento apparirebbe ancora più accentuata rispetto a quella denunciata (con l'ordinanza delle stesse Sezioni riunite per la Regione Siciliana n. 1/2023/PARI) in relazione alla normativa applicata nell'esercizio finanziario 2020, poiché gli obblighi di recupero delle quote relative all'esercizio 2021, sospesi per la dichiarata ragione di «far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19», non sarebbero stati ripristinati con una decorrenza quanto più ravvicinata al presumibile momento di cessazione delle relative cause legate



all'emergenza sanitaria, ma «addirittura postergati “all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto”, andando quindi a gravare in modo sproporzionato sulle generazioni future».

Il rimettente esclude, infine, di poter esperire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, stante il loro inequivocabile tenore letterale.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, rappresentata e difesa dall'Avvocatura regionale, eccependo plurimi motivi di inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza delle questioni.

2.1.- La difesa regionale eccepisce anzitutto l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto del requisito della pendenza della controversia innanzi al giudice rimettente, come previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 1 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, avuto riguardo agli artt. 11, comma 6, lettera e), e 123, cod. giust. contabile.

La stessa difesa riferisce di aver impugnato in data 27 dicembre 2023 innanzi alle sez. riunite giurisd. in speciale composizione il dispositivo del 25 novembre 2023, prot. n. 255, della decisione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2021, adottato dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella camera di consiglio del 25 novembre 2023 e letto in pari data, anche nella parte in cui ha sospeso «per i restanti accertamenti, il giudizio e per l'effetto la decisione definitiva», sollevando, contestualmente, con separata ordinanza, questioni di legittimità costituzionale.

Afferma la difesa regionale che la Regione aveva chiesto in quella sede di non sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicata *ratione temporis*, e dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 e di annullare la decisione delle Sezioni riunite territoriali.

Secondo la Regione resistente l'ordinanza di rimessione a questa Corte, del 15 gennaio 2024, sarebbe «priva di effetti processuali e sostanziali, in conseguenza dell'intervenuta devoluzione della controversia alla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, per effetto del ricorso del 27 dicembre 2023, come successivamente integrato, proposto avverso la decisione delle SS.RR. territoriali della Corte dei conti, sul giudizio di parifica del rendiconto generale 2021». Ciò in ragione della asserita natura “bifasica”, ma in unico grado (secondo quanto previsto dagli artt. 11, comma 6, e 123, comma 1, cod. giust. contabile), del giudizio di parifica, laddove, in caso di impugnazione innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione della decisione resa sul giudizio di parifica dalle sezioni riunite territoriali si determinerebbe - a parere della difesa regionale - la «translatio della cognizione sul rendiconto al “giudice della seconda fase”, entro i limiti di quanto ad esse devoluto per effetto dell'impugnazione (c.d. “doppia perimetrazione”, *cf.* SS.RR. sp. comp., sentenza n. 9 del 2023, punto 3.1.4)».

Il giudizio innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione non sarebbe, quindi, un secondo grado di giudizio, ma un rimedio che sposta la competenza decisionale dal giudice periferico alle sezioni centrali, le quali godrebbero di un sindacato pieno ed esclusivo, di natura giurisdizionale, sulle valutazioni delle sezioni territoriali, «finalizzato ad un novum iudicium e non ad una revisio prioris instantiae» (sono citate le sentenze della Corte dei conti, Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, n. 6 del 2020; n. 12 del 2019, n. 15 del 2019, n. 30 del 2015, n. 64 del 2015; e n. 3 del 2014).

In altri termini, il giudizio *a quo*, per effetto della devoluzione alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, non sarebbe più in corso dinanzi alle sezioni riunite territoriali che hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale. Ne conseguirebbe che, una volta proposta l'impugnazione, sarebbe venuto meno il requisito della pendenza della controversia innanzi alle Sezioni riunite siciliane.

2.2.- In conseguenza dell'impugnazione innanzi alle sez. riunite giurisd. in speciale composizione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero comunque inammissibili per irrilevanza, in ragione del primo motivo dell'impugnazione, con cui la Regione ha fatto valere la violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma terzo, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), nonché, ove ritenuto applicabile, dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 e degli artt. 4 e 147 cod. giust. contabile e 101 del codice di procedura civile, dolendosi della lesione del contraddittorio nel giudizio innanzi alle Sezioni riunite siciliane (sono citate le sentenze di questa Corte n. 167 del 2022 e n. 141 del 2022 e n. 270 del 2020).

2.3.- Le censure sarebbero inammissibili, a parere della difesa regionale, anche perché le disposizioni in esame «avrebbero spiegato concreti effetti finanziari» esclusivamente a partire dall'esercizio finanziario 2022, che non sarebbe oggetto del giudizio *a quo*.



2.4.- Le questioni sarebbero in ogni caso non fondate poiché le disposizioni censurate non prevederebbero un allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, bensì «unicamente [...] un rinvio di un anno una tantum per ragioni emergenziali e non certo strutturali». Infatti, la sospensione per un solo anno dell'obbligo di recupero del disavanzo avrebbe determinato, solo per quell'anno, l'espansione della capacità di spesa della Regione, onde consentirle di far fronte all'emergenza pandemica.

Non vi sarebbe, pertanto, alcuna violazione né della competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», né dei precetti afferenti all'equilibrio, alla sana gestione finanziaria del bilancio, alla copertura pluriennale della spesa, alla responsabilità nell'esercizio del mandato elettorale e all'equità intergenerazionale, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché l'effetto prodotto dalla norma emergenziale sarebbe «di durata solo annuale (la minima possibile, essendo annuale il rendiconto), con conseguente sostanziale conservazione del rispetto dei principi in questione».

Quanto, infine, alla violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza di cui agli artt. 3, 5 e 120 Cost. la difesa regionale assume che il regime derogatorio previsto dalle disposizioni censurate sarebbe perfettamente compatibile con l'assetto costituzionale vigente in virtù della clausola di salvaguardia stabilita dall'art. 79 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto concernente misure di sostegno alla finanza regionale finalizzate a contrastare l'emergenza da COVID-19 e rientrerebbe nella materia residuale concernente il sistema contabile regionale, e come tale di legislazione esclusiva regionale ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., nell'ambito dell'autonomia finanziaria regionale ex art. 119 Cost., nonché nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

I precedenti costituzionali evocati dal giudice rimettente sarebbero inoltre non pertinenti perché riferiti a regioni a statuto ordinario e non relativi a norme emergenziali. Nel caso di specie, invece, ci si troverebbe di fronte a una normativa riguardante una Regione a statuto speciale, attuata nelle forme concertate con lo Stato mediante norme di attuazione statutaria.

Nemmeno la sentenza n. 9 del 2024 di questa Corte potrebbe incidere nel merito del presente giudizio, posto che in quel caso sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme che prevedevano una deroga strutturale per diversi anni al recupero del disavanzo. Nell'odierna fattispecie, invece, la normativa censurata rappresenterebbe una norma di coordinamento della finanza pubblica, volta a consentire alla Regione Siciliana di far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da COVID-19, adottata peraltro in un contesto in cui «con l'avallo dell'Unione europea, era stato autorizzato dal Parlamento lo scostamento di bilancio ai sensi dell'art. 6 della legge 243/2012 (il sesto scostamento di bilancio è stato autorizzato in data 20.1.2021 con Risoluzione n. 6-00169 della Camera e Risoluzione n. 6-00169 del Senato)».

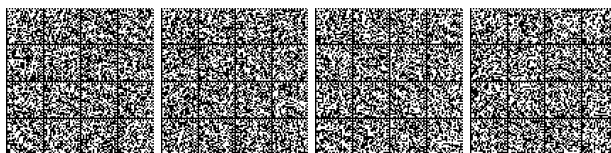
3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Siciliana ha depositato memoria con cui ha ribadito le eccezioni di inammissibilità formulate con l'atto di costituzione e, più precisamente, ha argomentato sull'inammissibilità per difetto sopravvenuto di potestas iudicandi.

Sostiene la difesa regionale che il giudice rimettente non avrebbe argomentato sulla persistenza del potere di rimessione, nonostante avesse avuto contezza sia dell'avvenuta impugnazione da parte della Regione innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 16 del 2023 e n. 269 del 2016), sia del suo esito. La Corte dei conti, Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, all'udienza pubblica del 20 marzo 2024 ha accolto il ricorso per violazione del principio del contraddittorio, disponendo l'assorbimento degli altri motivi e il rinvio alle Sezioni riunite siciliane per quanto di competenza.

La difesa deduce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale poiché la decisione delle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione avrebbe reso radicalmente nullo il giudizio innanzi al Collegio rimettente.

Con argomentazioni analoghe a quelle spese nell'atto di costituzione, la Regione Siciliana ribadisce l'irrelevanza delle censure per erroneo presupposto interpretativo da cui muoverebbe il rimettente, avendo le disposizioni censurate postergato per un solo anno il rientro dal disavanzo. Da tale constatazione deriverebbe comunque la non fondatezza delle questioni.

4.- All'udienza pubblica del 21 maggio 2024 la difesa regionale ha dato lettura dell'ordinanza con cui la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, ha rinviato al Presidente della Corte dei conti la decisione sulla composizione del nuovo collegio per il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2021.



Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, con l'ordinanza indicata in epigrafe, emessa nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, applicato *ratione temporis*; e dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «in combinato disposto» con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

Riferisce il rimettente che all'udienza pubblica del 25 novembre 2023 del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2021 è stata data lettura del dispositivo con cui, da una parte, sono state accertate specifiche irregolarità del conto del bilancio e del prospetto relativo al risultato di amministrazione, nonché dello stato patrimoniale e del conto economico; dall'altra, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel conto del bilancio dell'esercizio 2021 in relazione al disavanzo finanziario, il giudizio è stato sospeso per sollevare le menzionate questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Il censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, prevede che «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto. 2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

Tale disposizione, secondo il giudice rimettente, costituirebbe una deroga ai principi generali di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e all'Allegato 4/2, paragrafi da 9.2.20 a 9.2.30, del medesimo decreto, previsti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Rappresenta il giudice *a quo* che, per la Regione Siciliana l'applicazione della richiamata disposizione di attuazione statutaria avrebbe determinato un alleggerimento degli obblighi di recupero del disavanzo e un conseguente ampliamento della capacità di spesa di oltre due miliardi di euro.

Dà atto il Collegio rimettente che la Regione Siciliana ha impugnato, ai sensi degli artt. 11, comma 6, lettera e), e 123 cod. giust. contabile, con ricorso notificato in data 27 dicembre 2023, innanzi alla Corte dei conti, Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, il dispositivo prot. n. 255 del 25 novembre 2023, della decisione sul rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021, adottata dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella camera di consiglio del 25 novembre 2023, letto alla pubblica udienza in pari data nonché, con riserva di integrazione dei motivi, la decisione e la annessa relazione, in quel momento non conosciute in quanto non ancora depositate.

1.1.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente sostiene che le disposizioni censurate, poiché recanti una disciplina sul recupero del disavanzo specifica per la Regione Siciliana ed eccezionale per l'anno 2021 - diversa da quella ordinaria prevista dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e per questo asseritamente in contrasto con l'attuale assetto costituzionale - rappresenterebbero le coordinate di riferimento per la quantificazione degli stanziamenti di spesa del conto del bilancio dell'esercizio 2021 e dei conseguenti obiettivi annuali intermedi di ripiano, oggetto di programmazione e di rendicontazione. Qualora le norme sospettate di illegittimità costituzionale fossero espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritta nel bilancio dell'esercizio 2021 si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata e capace di travolgere l'intera programmazione e la correlata rendicontazione.



Non inciderebbero sulla rilevanza delle predette questioni né la pendenza della questione di legittimità costituzionale sollevata nel precedente giudizio con l'ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023, in quanto riguardante norme dal diverso contenuto precettivo (ossia, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella sua formulazione originaria, e l'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019) né la normativa sopravvenuta successivamente alla chiusura dell'esercizio 2021.

A quest'ultimo proposito, il giudice rimettente rappresenta che la materia del disavanzo della Regione Siciliana è stata novellata dal legislatore statale nel corso del 2023 con due interventi normativi: l'art. 1, commi da 841 a 845, della legge n. 197 del 2022, in vigore dal 1° gennaio 2023, che ha disposto un nuovo percorso di rientro decennale, a quote costanti, del «disavanzo relativo all'esercizio 2018 e [del]le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022» a decorrere dall'esercizio 2023 e sulla base degli impegni già definiti con lo Stato nell'accordo sottoscritto il 14 gennaio 2021, e l'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, secondo cui «[p]er effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 841 e 842, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per gli esercizi finanziari 2023 e successivi, cessano di avere vigore le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale 6 novembre 2021, n. 30».

La disciplina di ripiano del disavanzo posta dal legislatore statale sarebbe stata, da ultimo, oggetto di modifica in seguito all'accordo sottoscritto tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Siciliana in data 16 ottobre 2023, il cui recepimento normativo è contenuto nell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, che interviene direttamente sul testo del citato art. 1, commi da 841 a 845, della legge n. 197 del 2022.

Dà conto, infine, il giudice *a quo* che sarebbe in corso il procedimento legislativo di abrogazione del censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 a seguito dell'approvazione del relativo schema normativo da parte della commissione mista paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto reg. Siciliana.

Il giudice *a quo* sostiene che il descritto quadro normativo, intervenuto medio tempore, non influirebbe sulla rilevanza delle odierne questioni, dal momento che attiene alla programmazione finanziaria decorrente dall'esercizio 2023, mentre il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2021 avrebbe ad oggetto fatti gestionali regolati dalle norme precedenti.

1.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, assume il giudice rimettente che l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, e l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 costituirebbero una deroga al «modello uniforme» delineato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - che rappresenterebbe norma interposta rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» - in quanto detterebbero per la sola Regione Siciliana regole sostanziali difformi da quelle previste per le altre regioni.

Tale difformità comporterebbe altresì la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, nonché degli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina di adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano in materia di rientro dal disavanzo disporrebbe un irragionevole trattamento di maggior favore, discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica (è citata la sentenza di questa Corte n. 88 del 2014).

2.- La Regione Siciliana, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito plurimi profili di inammissibilità.

2.1.- Anzitutto le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili per difetto del requisito della pendenza della controversia innanzi al giudice rimettente, come previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 1 delle Norme integrative, avuto riguardo agli artt. 11, comma 6, lettera e), e 123 cod. giust. contabile.

La Regione ha infatti impugnato innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione il dispositivo della decisione sul rendiconto generale della Regione Siciliana dell'esercizio finanziario 2021, adottato dalle Sezioni riunite siciliane e letto alla udienza pubblica del 23 novembre 2023, con il quale, da un lato, è stata accertata la non regolarità di molteplici voci di entrata e di spesa e, dall'altro, è stata disposta la sospensione del giudizio, e sollevate contestualmente, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, con separata ordinanza, le questioni di legittimità costituzionale in esame.

Afferma la Regione di aver adito le Sez. riunite giurisd. in speciale composizione chiedendo di non sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicata *ratione temporis*, e dell'art. 5 della legge regionale n. 30 del 2021 e di annullare la decisione delle Sezioni riunite territoriali.

Sostiene dunque la Regione che l'ordinanza di rimessione sarebbe «priva di effetti processuali e sostanziali, in conseguenza dell'intervenuta devoluzione della controversia alla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, per effetto del ricorso del 27 dicembre 2023, come successivamente integrato, proposto avverso la decisione delle SS.RR. territoriali della Corte dei conti, sul giudizio di parifica del rendiconto generale 2021».



L'eccezione è priva di fondamento.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il difetto dei requisiti soggettivi e oggettivi del giudizio *a quo* determina l'inammissibilità delle questioni quando tale difetto sia palese e rilevabile *ictu oculi* (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2023).

Nella presente fattispecie è indubbia la legittimazione della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, quale giudice della parifica del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale. Questa Corte, con orientamento ormai univoco, ha difatti ritenuto sussistente «la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza - diretta o mediata - sugli equilibri di bilancio» (sentenza n. 39 del 2024), poiché «ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti» (sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, *ex plurimis* sentenza n. 184 del 2022).

Quanto al profilo oggettivo, si deve rilevare che l'impugnazione del dispositivo da parte della Regione, benché intervenuta prima del deposito formale dell'ordinanza di rimessione, è evidentemente successiva alla decisione di sospendere il giudizio e sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

Tanto basta ad escludere che sussista alcun macroscopico difetto di legittimazione del giudice *a quo* che, solo, potrebbe condurre all'inammissibilità dell'ordinanza (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 168 del 2020, n. 128 del 2019, n. 269 e n. 133 del 2016).

Inoltre, come più volte affermato da questa Corte, prevale il principio dell'ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale sul giudizio di legittimità costituzionale che sia stato - come nella specie - ritualmente promosso, principio espresso dall'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

2.2.- Eccepisce altresì la Regione che, in conseguenza dell'impugnazione innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili per irrilevanza, in ragione del primo motivo dell'impugnazione, con cui la Regione ha fatto valere la violazione del principio del contraddittorio avvenuta innanzi alle Sezioni riunite siciliane e la falsa applicazione dell'art. 6, comma terzo, del d.lgs. n. 655 del 1948, dell'art. 41 del r.d. n. 1214 del 1934, nonché, ove ritenuto applicabile, dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, e degli artt. 4 e 147 cod. giust. contabile e dell'art. 101 cod. proc. civ.

Sostiene la Regione che il primo motivo di ricorso, accolto dalle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, determinerebbe l'«annullamento integrale» della decisione a qua, facendo caducare l'intero giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2021. Tale evenienza non consentirebbe di fare applicazione della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, con conseguente inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Anche questa eccezione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative e per costante giurisprudenza di questa Corte, le sorti del giudizio principale «non producono effetti sul giudizio davanti la Corte costituzionale» (sentenza n. 244 del 2020), in quanto «il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto, successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. Per questo, la costante giurisprudenza costituzionale afferma che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018)» (sentenza n. 270 del 2020).

2.3.- Sostiene, infine, la difesa regionale che le questioni sarebbero comunque inammissibili poiché le disposizioni censurate «avrebbero spiegato concreti effetti finanziari» esclusivamente a partire dall'esercizio finanziario 2022, che non sarebbe oggetto del giudizio di parifica *a quo*. Oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale sarebbero, infatti, solo le norme che, per far fronte agli effetti negativi derivanti dalla pandemia da COVID-19, sospendono per il 2021 il ripiano delle quote del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 e le rinviando all'anno successivo, ossia al 2022.

Anche questa eccezione è priva di fondamento. La sospensione per il 2021 del recupero delle quote annuali di disavanzo, già approvate con precedente piano di rientro, ha un effetto diretto sull'esercizio finanziario in questione, consentendo di espandere la capacità di spesa dell'ente per un importo pari, secondo la sezione rimettente, a oltre 2 miliardi di euro.



3.- Deve preliminarmente osservarsi che ai fini dell'ammissibilità delle questioni non rileva che l'art. 1 del decreto legislativo 21 dicembre 2023, n. 226 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernente l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modificazioni, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli») abbia abrogato la disposizione censurata. Tale sopravvenienza normativa, infatti, poiché vigente a partire dall'esercizio 2024, non incide sulla rilevanza delle questioni, riguardanti norme che hanno dispiegato i loro effetti nell'esercizio finanziario 2021.

4.- Sempre in via preliminare, deve precisarsi che il rimettente ha censurato l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 là dove prevede di ripianare in dieci anni il disavanzo emerso nel 2018 e di sospendere per il 2021 il ripiano della quota annuale, rinviandone il recupero a partire dal 2022.

Le questioni sono rilevanti, posto che ambedue le disposizioni trovano applicazione nell'esercizio 2021: la prima ha effettivamente concorso a definire il quantum della singola quota del ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui avvenuto nel 2018 e che, per il 2021, in attuazione della seconda disposizione, viene rinviata al 2022.

5.- Così chiarito il *thema decidendum*, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, Cost., nonché per lesione del principio di equilibrio e di sana gestione finanziaria del bilancio e degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

5.1.- Questa Corte con la sentenza n. 9 del 2024 ha deciso questioni analoghe, sollevate dal medesimo rimettente, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione previgente, là dove prevedeva di ripianare il disavanzo della Regione Siciliana in un arco temporale massimo di dieci esercizi, per lesione dei principi dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria. La previsione contenuta nell'allora censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 permetteva, infatti, di ampliare la capacità di spesa della Regione, «provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione».

La predetta disposizione, nel prevedere una disciplina per il recupero del disavanzo valevole solo per la Regione Siciliana, si poneva in contrasto con quanto previsto dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, «regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale» (ancora sentenza n. 9 del 2024).

5.2.- Come nel citato precedente, anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, le questioni sollevate dalla Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio 2021 assumono un particolare rilievo, proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali per fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, e sono dotate di competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (*ex multis*, sentenze n. 353 del 2001, n. 160 del 1985 e n. 212 del 1984). Tali fonti sono pertanto idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto, tuttavia, dei principi costituzionali e del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale (da ultimo, sentenza n. 9 del 2024, che richiama la sentenza n. 316 del 2004).

L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, introdotto per dare attuazione allo statuto speciale, non reca alcun riferimento a ciò che è disciplinato dagli artt. 14 e 17 dello statuto medesimo, i quali non includono, tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione, quelle della contabilità e della disciplina del bilancio.

Inoltre, la disposizione di attuazione statutaria censurata, rispetto a quanto previsto da quella previgente già dichiarata costituzionalmente illegittima, non solo consente il ripiano del disavanzo in un arco decennale - in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo relative al 2018.

Per effetto della normativa censurata, dunque, la Regione Siciliana può beneficiare per il 2021 di un indebito ampliamento della capacità di spesa pari alle quote di disavanzo relative al 2018 non recuperate, il cui ripiano è stato sospeso e rinviato in quote decennali a partire dal 2022.



La possibilità di sospendere per un anno il pagamento delle quote di disavanzo pregresso, in una situazione già precaria per le finanze pubbliche siciliane, non fa che aggravare la situazione finanziaria della Regione, dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l'espansione, riducendo, fino ad azzerare per il 2021, l'onere restitutorio sottoscritto in precedenza dalla Regione con il piano di rientro.

Tale scelta si ripercuote inevitabilmente sui già delicati equilibri di bilancio regionali, presidiati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nonché sugli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*.

Restano assorbite le ulteriori censure.

6.- Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, sono fondate.

L'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 stabilisce in euro 7.418.715.638,23 l'ammontare del saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 e prevede la modifica del piano di rientro di cui all'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, e successive modificazioni, al fine di provvedere al relativo ripiano a decorrere dall'esercizio finanziario 2022.

La disposizione censurata, infatti, ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo.

Anche tale normativa comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio.

Questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, «il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose “eredità” per i futuri amministrati (ancora sentenza n. 235 del 2021)» (sentenza n. 9 del 2024).

Pertanto, come già rilevato con riguardo all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, anche l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale (in tal senso, *ex multis*, sentenze n. 84 del 2023, n. 231 e n. 80 del 2017).

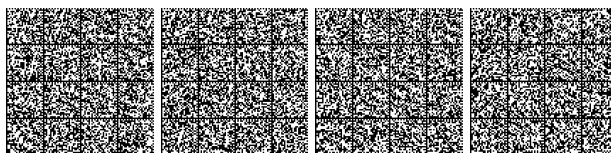
Tale disposizione deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria.

Sono assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), applicato *ratione temporis*;



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240120

N. 121

Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Fallimento e procedure concorsuali - Processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata - Ammissione al patrocinio qualora il giudice delegato autorizzi la costituzione e attesti la non disponibilità di attivo per le spese - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Patrocinio a spese dello Stato - Fallimento e procedure concorsuali - Processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata - Possibilità di prenotazione a debito delle spese - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza e del diritto alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 144 e 146.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

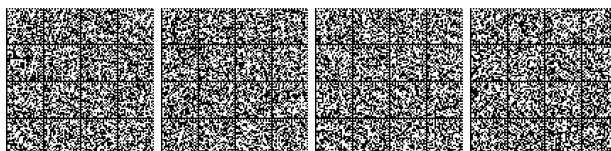
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 144 e 146 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal giudice delegato del Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda, nel procedimento di liquidazione controllata nei confronti di Settimo Costruzioni srl, con ordinanza del 30 novembre 2023, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Il giudice delegato del Tribunale ordinario di Verona, sezione seconda, con ordinanza del 30 novembre 2023 (reg. ord. n. 10 del 2024), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 144 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevede che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il giudice delegato attesta che non c'è disponibilità di attivo per le spese, la procedura di liquidazione controllata si considera ammessa al patrocinio a spese dello Stato, e dell'art. 146 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la sua applicabilità a detta procedura, dalla data della sentenza di apertura a quella di chiusura, per contrasto delle suddette disposizioni con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

2.- Il giudice *a quo* riferisce di aver accolto l'istanza di autorizzazione del liquidatore della procedura di liquidazione controllata di una società di costruzioni al fine di costituirsi nel procedimento di reclamo avverso la sentenza di apertura della suddetta procedura, avendo dichiarato l'assenza di attivo, ma sorge il problema giacché tale dichiarazione non consente l'ammissione della procedura al patrocinio a spese dello Stato, riguardando il combinato disposto degli artt. 144 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002 solo la procedura di liquidazione giudiziale.

3.- Il rimettente ritiene tale distinzione irragionevole, poiché la procedura di liquidazione controllata e quella di liquidazione giudiziale partecipano della medesima natura; inoltre, nella specie, trattandosi di società di capitali, neanche il giudice del reclamo avrebbe potuto disporre il gratuito patrocinio.

4.- Quanto alla propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, il giudice rimettente osserva che entrambe le procedure presuppongono un contesto decisorio riconducibile a un giudizio, poiché sia l'art. 128 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), per la liquidazione giudiziale, che l'art. 274 del medesimo decreto legislativo, per la liquidazione controllata, prevedono che il giudice delegato autorizzi l'esercizio di azioni o la difesa in un processo.

4.1.- Sulla non manifesta infondatezza osserva che nell'ambito della liquidazione controllata l'esercizio di azioni e la difesa sono funzionali all'interesse dei creditori, al pari di quanto avviene nella liquidazione giudiziale; tuttavia - in caso di assenza di attivo - gli artt. 144 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002 prevedono solo per quest'ultima l'ammissione al gratuito patrocinio, con disposizioni di stretta interpretazione, insuscettibili di applicazione analogica, in quanto incidenti sul bilancio pubblico.

4.2.- L'ammissione al gratuito patrocinio non sarebbe neppure ipotizzabile ai sensi degli artt. 124 e 126 del d.P.R. n. 115 del 2002, relativi all'ammissione di una persona fisica o giuridica, poiché la liquidazione controllata non sarebbe a esse equiparabile e la procedura ordinaria finirebbe per condizionare la competenza ad autorizzare l'azione, spettante solo al giudice delegato.

4.3.- Invero, sarebbe proprio la competenza del giudice delegato a giustificare l'ammissione *ex lege* al patrocinio statale di cui all'art. 144 del d.P.R. n. 115 del 2002; infatti, in caso di liquidazione giudiziale, la norma avrebbe anticipato la valutazione sulla non manifesta infondatezza dell'iniziativa giudiziale al momento dell'autorizzazione al giudizio rilasciata da tale organo, così da far conseguire l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in via automatica, alla dichiarazione di assenza di attivo.

4.4.- La mancata estensione di tale disciplina alla liquidazione controllata comporterebbe un vulnus alla tutela giurisdizionale dei diritti di cui all'art. 24 Cost.; sarebbe irragionevole, poiché alla liquidazione controllata sarebbe precluso di realizzare il suo scopo di miglior soddisfacimento dei creditori; e comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento poiché la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato è invece garantita alla diversa procedura di liquidazione giudiziale, di competenza del giudice delegato.

5.- In punto di rilevanza il giudice *a quo* osserva che, in assenza di una pronuncia additiva, il legale incaricato di difendere la procedura di liquidazione controllata non può vedere liquidato il proprio compenso a carico dell'erario, né possono essere prenotate a debito le eventuali spese previste dall'art. 146, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002.

6.- Pertanto, il rimettente chiede che le disposizioni previste per la procedura di «liquidazione giudiziale» di cui agli artt. 144 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002 siano estese alla «liquidazione controllata».

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.



Considerato in diritto

1.- Il giudice delegato del Tribunale di Verona, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 144 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della procedura di liquidazione controllata quando il giudice delegato abbia autorizzato la costituzione in giudizio e abbia attestato la mancanza di attivo per le spese, e dell'art. 146 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la prenotazione a debito delle eventuali spese della procedura di liquidazione controllata; le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 24 e 3 Cost. per lesione del diritto di difesa e per l'irragionevolezza delle disposizioni, che non consentirebbero alla procedura di raggiungere il fine del miglior soddisfacimento dei creditori e comporterebbero un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto alla disciplina prevista per il procedimento di liquidazione giudiziale, che è analogo, per struttura e funzioni, al procedimento di liquidazione controllata.

2.- Il quadro normativo relativo all'istituto del patrocinio a spese dello Stato è ispirato al principio di solidarietà sociale per cui l'onere del compenso del difensore dei non abbienti è a carico dell'intera collettività.

2.1.- La relativa disciplina è contenuta nella Parte III del d.P.R. n. 115 del 2002 sulle spese di giustizia, il cui Titolo IV è espressamente riferito al processo civile, amministrativo, contabile e tributario, mentre il Titolo V si riferisce a casi particolari, tra i quali vi è il processo in cui è parte un fallimento.

L'accesso al patrocinio a spese dello Stato richiede lo stato di non abbienza, consistente nella titolarità di un reddito imponibile non superiore a euro 12.838,00, stabilito dal decreto 10 maggio 2023 (Adeguamento dei limiti di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato) e, per i processi diversi da quello penale, la non manifesta infondatezza della pretesa fatta valere, così che, ai sensi dell'art. 122 del d.P.R. n. 115 del 2002, l'istanza del non abbiente deve essere corredata, a pena di inammissibilità, dell'indicazione delle enunciazioni in fatto e diritto utili a valutare la pretesa e delle prove di cui ci si intende avvalere.

Il procedimento ordinario prevede che la domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia inviata al Consiglio dell'ordine degli avvocati del luogo in cui ha sede il giudice competente, che delibera in via provvisoria e anticipata, salva conferma definitiva su cui provvede il magistrato, che è competente anche per la liquidazione del compenso.

Il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile può scegliere un difensore di fiducia nell'ambito degli avvocati iscritti in appositi elenchi e fruisce del regime della prenotazione a debito delle spese ovvero della loro annotazione a futura memoria, ai fini dell'eventuale successivo recupero (art. 3, comma 1, lettera s, del d.P.R. n. 115 del 2002).

2.2.- Le voci di spesa prenotate a debito sono quelle di cui all'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002, ovvero le spese per il contributo unificato, quelle per le imposte di bollo, di registro, ipotecaria e catastale, le spese forfettizzate per le notificazioni a richiesta d'ufficio nel processo civile e i diritti di copia.

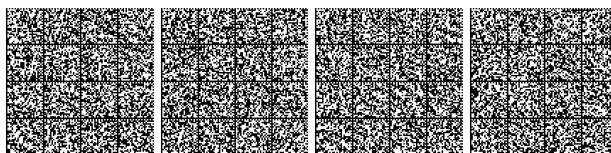
3.- Nel caso in cui il fallimento (ora liquidazione giudiziale) sia parte del processo, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non segue il procedimento suindicato, ma, per effetto della previsione di cui all'art. 144 del d.P.R. n. 115 del 2002, avviene automaticamente, a seguito dell'attestazione, contenuta nel decreto di autorizzazione ad agire o a resistere in giudizio, con cui il giudice delegato dichiara che non è disponibile il denaro necessario per le spese.

3.1.- Invero, con il procedimento di liquidazione giudiziale, che ha preso il posto dell'originario fallimento ad opera del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, il legislatore ha inteso porre rimedio ad un possibile fenomeno della vita dell'impresa, lo stato di crisi e di insolvenza, per garantire al debitore di uscirne in maniera ordinata ed essere rimesso nel circuito economico sociale, assicurando nel contempo ai creditori di realizzare il loro miglior interesse, nel rispetto della par condicio creditorum.

3.2.- Il giudice delegato esercita la vigilanza e il controllo sulla procedura e, poiché essa mira alla liquidazione di tutto l'attivo, non solo attraverso la vendita dei beni del debitore, ma anche mediante il recupero dei crediti, le azioni risarcitorie e recuperatorie, può rendersi necessario che il giudice autorizzi il curatore che amministra i beni del debitore a stare in giudizio come attore o convenuto (art. 123 cod. crisi dell'impresa).

In merito alla natura di tale autorizzazione, la relazione illustrativa al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza ha chiarito che essa «presuppone un controllo sull'opportunità dell'iniziativa sia sotto il profilo della fondatezza della pretesa sia sotto quello della presumibile utilità e ciò al fine di evitare che iniziative, pur fondate sotto il profilo giuridico, non apportino reale beneficio ai creditori».

Essa, quindi, include un apprezzamento sulla non manifesta infondatezza, analogo a quello richiesto dalla procedura ordinaria per l'ammissione al patrocinio statale, che viene effettuato dal giudice delegato e che, se positivo e accompagnato alla dichiarazione di assenza di attivo, comporta l'ammissione automatica al patrocinio.



4.- Questo automatismo, tuttavia, è previsto solo per la liquidazione giudiziale e non anche per la procedura di liquidazione controllata, sebbene quest'ultima rientri nel novero delle procedure concorsuali e trovi anch'essa attuale collocazione sistematica nell'ambito del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, ove è confluita la precedente disciplina della liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato, di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

4.1.- Rispetto alla liquidazione giudiziale, la liquidazione controllata si atteggia a procedura minore, ma di struttura equivalente; infatti, entrambe sono rivolte alla liquidazione del patrimonio del debitore e al soddisfacimento del ceto creditorio. Tuttavia, mentre la liquidazione giudiziale riguarda l'imprenditore commerciale medio-grande, per l'individuazione del quale sono previste dalla legge specifiche soglie numerico quantitative, la liquidazione controllata concerne il consumatore, il professionista, l'imprenditore agricolo, l'imprenditore minore e ogni altro debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale.

I differenti presupposti soggettivi, che comportano un valore più limitato dei patrimoni interessati e una limitata complessità delle situazioni economico-finanziarie coinvolte, giustificano la semplificazione di alcuni aspetti della disciplina della liquidazione controllata, che però condivide con la liquidazione giudiziale gli aspetti sostanziali di fondo.

4.2.- Infatti, entrambe le procedure prevedono lo spossessamento del debitore dai propri beni e la perdita della sua legittimazione processuale e attuano il concorso formale e sostanziale dei creditori, che non possono iniziare o proseguire azioni individuali esecutive o cautelari sui beni compresi nella procedura e che devono far valere i propri crediti solo in sede di formazione dello stato passivo, in ossequio al principio della par condicio.

In entrambe le procedure, inoltre, è previsto che il giudice delegato possa autorizzare l'esercizio di un'azione o la resistenza in giudizio, se la pretesa non sia manifestamente infondata e sia utile per acquisire l'attivo patrimoniale.

5.- Le questioni sono ammissibili e nel merito sono fondate.

6.- In punto di ammissibilità deve ritenersi la legittimazione del giudice *a quo* all'incidente di costituzionalità poiché questa Corte ha più volte chiarito che i provvedimenti con cui il giudice decide se spetti o meno il patrocinio a spese dello Stato hanno natura giurisdizionale, avendo essi «ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale» (sentenza n. 80 del 2020).

Inoltre, si è detto che «[l]a decisione sul patrocinio a spese dello Stato è diversa e indipendente rispetto a quella relativa al merito della controversia, il che rende possibile una sua adozione “in ogni tempo [...] e, dunque, sia prima che la causa pervenga alla sentenza sia dopo la pronuncia definitiva”» (sentenza n. 157 del 2021).

Il giudice *a quo* poteva, dunque, conoscere della spettanza o meno del patrocinio a spese dello Stato anche dopo aver autorizzato la costituzione in giudizio della procedura di liquidazione controllata e averne attestato la mancanza di attivo per le spese, e poteva sollevare la questione di legittimità costituzionale, lamentando il mancato automatismo legale dell'ammissione della procedura sottoposta alla sua attività di vigilanza e controllo.

7.- Inoltre, la questione è rilevante, poiché il rimettente ha autorizzato la costituzione della procedura nel giudizio di reclamo; invero, il giudice *a quo* ritiene irragionevole che il legislatore non abbia assimilato in toto la procedura della liquidazione controllata rispetto a quella giudiziale dove appunto è il giudice delegato che, accertato che la liquidazione non ha capienza, si limita a dichiararlo, essendo la procedura automaticamente ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

Nella procedura di liquidazione controllata, invece, è il giudice della causa, secondo le regole generali, a dover accertare e, conseguentemente, ammettere il patrocinio a spese dello Stato.

7.1.- Tuttavia, trattandosi nella specie di una srl, questo ente è escluso per legge dal gratuito patrocinio nelle ipotesi assimilate dall'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002 alla liquidazione controllata della persona fisica; infatti, gli unici enti che possono beneficiare in via ordinaria del gratuito patrocinio sono le associazioni senza fine di lucro e che non esercitano attività economica, mentre da tale elenco sono escluse le società a responsabilità limitata.

Non potendo, pertanto, il difensore nominato, ancorché iscritto all'elenco dei difensori d'ufficio, essere retribuito ai sensi della normativa sul gratuito patrocinio in quanto difensore di un ente non ricompreso nell'art. 119 del citato d.P.R. n. 115 del 2002, solo l'adeguamento della fattispecie in questione a quella della liquidazione giudiziale può consentire al giudice della liquidazione controllata di dichiarare l'assenza di attivo con l'automatico effetto dell'ammissione al gratuito patrocinio.

8.- Il beneficio del patrocinio a spese dello Stato dà attuazione all'art. 24, terzo comma, Cost., che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, e all'art. 3, secondo comma, Cost., poiché rimuove un ostacolo economico al principio di eguaglianza; tuttavia, la necessità di raggiungere un punto di equilibrio tra queste esigenze e quella di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (in tal senso, sentenza n. 16 del 2018) comporta che il patrocinio a spese dello Stato non riguardi in modo uguale tutti i processi e tutte le situazioni.



Invero, in questa materia il legislatore gode di ampia discrezionalità, ma con il limite della ragionevolezza, e questa Corte ha ritenuto giustificata la distinzione in tema di disciplina di accesso al patrocinio a spese dello Stato solo se correlata alle diverse caratteristiche e implicazioni dei vari processi (sentenza n. 157 del 2021).

8.1.- Inoltre, l'attuazione del principio di uguaglianza impone eguale trattamento delle situazioni omogenee, e le due procedure concorsuali poste a confronto dal rimettente sono connotate dalla stessa struttura e hanno la medesima funzione di comporre i rapporti tra creditori e debitore, liquidando il patrimonio di quest'ultimo in attuazione della par condicio creditorum.

Per di più, entrambe le procedure garantiscono l'accesso a misure di carattere esdebitatorio, che rendono inesigibili i debiti rimasti insoddisfatti nell'ambito della procedura, così da consentire al debitore l'utile ricollocamento «all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato» (sentenza n. 245 del 2019).

9.- Del resto, l'accesso al patrocinio a spese dello Stato serve «a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), “le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa” (sentenza n. 46 del 1957, di seguito citata dalla sentenza n. 149 del 1983; in senso analogo, le sentenze n. 35 del 2019, n. 175 del 1996 e n. 127 del 1979), assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002)» (sentenza n. 157 del 2021).

10.- Insomma, nell'omogeneità degli interessi perseguiti, l'effettività della difesa in attuazione dell'art. 24 Cost. deve essere riconosciuta anche alla procedura di liquidazione controllata che sia sprovvista di attivo per le spese, dovendo essa, comunque, assicurare il miglior soddisfacimento dei creditori.

11.- Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 144 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della procedura di liquidazione controllata, quando il giudice delegato abbia autorizzato la costituzione in un giudizio e abbia attestato la mancanza di attivo per le spese, e dell'art. 146 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la prenotazione a debito delle spese della procedura di liquidazione controllata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 144 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della procedura di liquidazione controllata, quando il giudice delegato abbia autorizzato la costituzione in un giudizio e abbia attestato la mancanza di attivo per le spese;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la prenotazione a debito delle spese della procedura di liquidazione controllata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 122

Sentenza 21 maggio - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata - Parente o affine entro il quarto grado di soggetti colpiti da una misura di prevenzione, di cui alla legge n. 575 del 1965, ovvero nei cui confronti risulti in corso un procedimento per l'applicazione della stessa o per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. - Automatica esclusione dal beneficio - Violazione del principio di proporzionalità e del diritto di difesa, irragionevolezza, anche intrinseca e disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 2008, n. 186, art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), come modificato dall'art. 2, comma 21, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), inserito dalla legge di conversione 28 novembre 2008, n. 186, e modificato dall'art. 2, comma 21, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dalla Corte d'appello di Napoli, nel procedimento instaurato da F. V. e A. L. contro il Ministero dell'interno, Ufficio territoriale del Governo di Napoli, con ordinanza del 16 novembre 2023, iscritta al n. 159 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 novembre 2023 (r.o. n. 159 del 2023), la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), inserito dalla legge di conversione 28 novembre 2008, n. 186, e successivamente modificato dall'art. 2, comma 21, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

1.1.- La disposizione censurata nega i benefici previsti per i superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata a chi sia «parente o affine entro il quarto grado di soggetti nei cui confronti risulti in corso un



procedimento per l'applicazione o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale».

La Corte d'appello di Napoli afferma di dover applicare tale previsione, in considerazione del rapporto di parentela di una parte con un soggetto colpito dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

1.2.- Ad avviso della Corte rimettente, la preclusione, che condurrebbe al rigetto della domanda, sarebbe irragionevole.

Essa poggerrebbe su una massima d'esperienza che potrebbe essere agevolmente contraddetta e, per altro verso, rischierebbe di pregiudicare proprio coloro che coraggiosamente si siano dissociati dalle famiglie d'origine e per questo abbiano perso un congiunto.

La finalità di evitare che le risorse pubbliche siano distolte a vantaggio di persone legate alla criminalità organizzata sarebbe già soddisfatta con il requisito dell'estraneità a tali ambienti.

Il giudice *a quo* prospetta il contrasto con l'art. 3 Cost. anche in riferimento alla violazione del principio di eguaglianza.

La «rigida previsione» dettata dalla legge, peraltro applicabile solo ai superstiti e non al «soggetto direttamente danneggiato», implicherebbe «una vera e propria discriminazione fondata esclusivamente sull'origine familiare».

Nel precludere ogni prova contraria, la disposizione censurata lederebbe, infine, il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.- In linea preliminare, le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Napoli sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza.

Il diniego delle provvidenze non sarebbe giustificato soltanto dalla «presunzione iuris et de iure di vicinanza ai contesti della criminalità organizzata», ma anche da molteplici elementi, che confermerebbero in concreto tale vicinanza.

2.2.- Nel merito, le censure del rimettente sarebbero prive di fondamento.

La disciplina sottoposta al vaglio di questa Corte si prefiggerebbe di impedire che i sodalizi criminali lucrino i benefici economici concessi dallo Stato, in virtù dei «legami di cointeressenza, solidarietà, copertura o, quanto meno, di soggezione o tolleranza» che si instaurano nel contesto familiare.

La scelta discrezionale del legislatore si tradurrebbe, pertanto, in una presunzione «assoluta ma non irragionevole».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 159 del 2023), la Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera a), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

1.1.- L'originaria formulazione, inserita dalla legge di conversione 28 novembre 2008, n. 186, escludeva i benefici previsti per i superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità soltanto per chi fosse «coniuge, affine o convivente» dei soggetti che si trovavano nelle peculiari condizioni definite dalla legge. Nessuna esclusione era prevista in rapporto ai parenti.

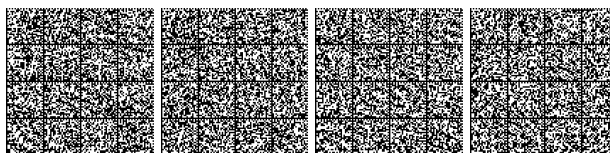
In seguito alle innovazioni apportate dall'art. 2, comma 21, della legge n. 94 del 2009, tale disposizione oggi nega i benefici elargiti ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata non soltanto al coniuge o al convivente, ma anche a chi sia «parente o affine entro il quarto grado di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento per l'applicazione o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale».

Sull'esclusione, applicabile a parenti e affini, si incentrano le censure del rimettente.

1.2.- La condizione ostativa, estesa a un'ampia platea di parenti e affini, a prescindere dal rapporto di frequentazione, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

La Corte rimettente denuncia, in primo luogo, la violazione del principio di ragionevolezza.

La disposizione censurata si fonderebbe su una massima d'esperienza fallace, che potrebbe essere «sconfessata dalla realtà», in quanto non è «affatto impossibile, né tantomeno difficile, nella realtà, che soggetti che abbiano rapporti di parentela o affinità anche stretta con appartenenti all'ambiente criminale siano estranei ad esso».



Così congegnata, la preclusione finirebbe «per danneggiare, senza ragione alcuna, proprio i soggetti più meritevoli, cioè coloro che, pur avendo legami familiari con appartenenti alle organizzazioni criminali, se ne siano discostati e che magari proprio per tale ragione abbiano subito la perdita di un loro caro».

Né l'esclusione indiscriminata prevista dalla disposizione censurata sarebbe giustificata dall'esigenza di impedire che delle risorse dello Stato profitti la criminalità organizzata. Tale esigenza sarebbe già soddisfatta dal requisito dell'assoluta estraneità agli ambienti delinquenti.

La presunzione assoluta sarebbe lesiva, inoltre, del principio di eguaglianza, in quanto determinerebbe «una vera e propria discriminazione fondata esclusivamente sull'origine familiare» e riserverebbe ai parenti della vittima un trattamento deteriore rispetto al «soggetto direttamente danneggiato», viceversa escluso dall'ambito applicativo della «rigida previsione» di cui si discute.

Il giudice *a quo* ravvisa, infine, la violazione dell'art. 24 Cost. e, a tale riguardo, sostiene che la presunzione assoluta, nel negare ingresso alla prova contraria, comprometta il diritto di difesa.

2.- La difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto carenti di rilevanza.

L'eccezione non è fondata.

2.1.- Anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità, la rilevanza postula l'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio principale e non si identifica nell'utilità concreta che una pronuncia di accoglimento può apportare alle parti (fra le molte, sentenza n. 174 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto).

È necessario e sufficiente che la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale incida sul percorso argomentativo che il rimettente è chiamato a compiere, quando anche il tenore della decisione non muti (di recente, sentenza n. 25 del 2024, punto 2.2. del Considerato in diritto).

La valutazione di tali presupposti è demandata al giudice *a quo* e si sottrae al sindacato di questa Corte, ove sia suffragata da una motivazione non implausibile.

2.2.- Il rimettente ha evidenziato che assume priorità logica l'esame della condizione ostativa assoluta, per la sua portata dirimente e per la sua attinenza alla ragione più liquida di decisione.

In questo percorso argomentativo, lineare e coerente, solo la declaratoria di illegittimità costituzionale della previsione censurata imporrebbe quell'accertamento in concreto che, nella deliberazione compiuta dai giudici d'appello, implica una più articolata indagine, in mancanza di elementi decisivi, idonei prima facie a giustificare il diniego delle provvidenze.

Al vaglio compiuto dal giudice *a quo* l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato contrappone un diverso inquadramento dei dati probatori acquisiti, che esula dal sindacato devoluto a questa Corte e non vale a connotare come implausibile il ragionamento svolto in ordine alla rilevanza.

3.- Le questioni sono fondate.

4.- Il legislatore, con la legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), ha riconosciuto un'elargizione, oggi determinata nell'ammontare complessivo di euro 200.000,00 (art. 4), ai superstiti di chi perda la vita per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico o di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni mafiose. L'importo è stato così ridefinito, per gli eventi successivi al primo gennaio 2003, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337 (Disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero), convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2003, n. 369.

Di tali provvidenze beneficiano i «componenti la famiglia» (art. 4, comma 1, della legge n. 302 del 1990) e, dopo i fratelli e le sorelle conviventi a carico, i «soggetti non parenti né affini, né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento» e i «conviventi more uxorio» (art. 4, comma 2, della legge n. 302 del 1990).

Il coniuge di cittadinanza italiana o il convivente more uxorio e i parenti a carico entro il secondo grado di cittadinanza italiana possono optare per un assegno vitalizio personale, non reversibile, di ammontare diversamente graduato in ragione del numero dei beneficiari (art. 5 della legge n. 302 del 1990).

5.- Le elargizioni e l'assegno vitalizio attuano la solidarietà della Repubblica per le persone colpite negli affetti più cari da episodi di mafia o terrorismo.

La finalità solidaristica che permea tali provvidenze è avvalorata dai criteri di attribuzione, svincolati «dalle condizioni economiche e dall'età del soggetto leso o dei soggetti beneficiari e dal diritto al risarcimento del danno agli stessi spettante nei confronti dei responsabili dei fatti delittuosi» (art. 10, comma 1, della legge n. 302 del 1990).

6.- Spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di individuare criteri selettivi appropriati, al fine di salvaguardare un impiego oculato delle risorse pubbliche, nel rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, pietra angolare di quel patto tra lo Stato e i cittadini che le misure di sostegno intervengono a rinsaldare.



La connotazione solidaristica delle prestazioni, pur se estranee alla garanzia delle condizioni minime di sussistenza, impone scelte rispettose della parità di trattamento e coerenti con la *ratio* ispiratrice della disciplina di favore prevista dalla legge.

Nella delimitazione della platea dei beneficiari, il legislatore ben può enucleare presunzioni assolute di indegnità, purché siano corroborate da massime d'esperienza plausibili e rispecchino l'id quod plerumque accidit.

7.- Da tali criteri si discosta, per molteplici ragioni, la disposizione censurata.

8.- La disciplina dettata dal d.l. n. 151 del 2008, come convertito, si prefigge di evitare che le limitate risorse dello Stato siano sviate dal sostegno delle vittime della mafia e del terrorismo e avvantaggino, per vie indirette, le stesse associazioni criminali che intendono contrastare.

La scelta legislativa di prescrivere le verifiche più approfondite nell'attribuzione delle provvidenze si correla, dunque, a una finalità legittima e trae origine dalla considerazione che, nei circuiti criminali e nelle famiglie che attorno ad essi gravitano, sono capillari i legami di mutuo sostegno, di connivenza o di tacita condivisione.

9.- La finalità, pur legittima, è perseguita, tuttavia, con mezzi sproporzionati.

La sproporzione si apprezza sotto un duplice versante.

10.- Anzitutto, la legge già prescrive requisiti tassativi e stringenti di meritevolezza.

L'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge n. 302 del 1990 sancisce il presupposto della totale estraneità della vittima diretta agli ambienti criminali.

L'art. 9-*bis* della legge n. 302 del 1990, introdotto dall'art. 1, comma 259, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), puntualizza che le condizioni di estraneità alla commissione degli atti terroristici o criminali e agli ambienti delinquenziali «sono richieste, per la concessione dei benefici previsti dalla presente legge, nei confronti di tutti i soggetti destinatari» e, dunque, non soltanto delle vittime dirette.

Al fine di fugare ogni dubbio e di scongiurare il rischio di interpretazioni elusive, il legislatore, con l'art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito, dopo aver introdotto la disposizione censurata nel presente giudizio, ha scelto di subordinare il riconoscimento delle provvidenze ai superstiti alla condizione che «il beneficiario risulti essere del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, ovvero risulti, al tempo dell'evento, già dissociato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali cui partecipava».

È dunque immanente al sistema la necessità di una verifica rigorosa della radicale estraneità al contesto criminale. L'estraneità, peraltro, non si esaurisce nella mera condizione di incensurato o, in negativo, nella mancanza di affiliazione alle consorterie criminali, ma postula, in positivo e in senso più pregnante, la prova di una condotta di vita antitetica al codice di comportamento delle organizzazioni malavitose.

Su chi rivendica elargizioni o assegni vitalizi, grava l'onere di dimostrare in modo persuasivo l'estraneità, che assurge a elemento costitutivo del diritto, e la carenza di una prova adeguata ridonda a danno di chi reclama le provvidenze.

L'assetto delineato dalla legge è già presidiato da accorgimenti e da cautele, che convergono nella necessità di una disamina accurata e conducono, ove permangano dubbi, al rigetto delle domande per difetto di prova dei presupposti normativi.

L'esigenza di indirizzare la solidarietà dello Stato verso le persone meritevoli è già assicurata in modo efficace dalla prescrizione di una penetrante verifica giudiziale delle condizioni tipizzate dalla legge e dal rigoroso onere probatorio imposto al beneficiario.

11.- In secondo luogo, si deve rilevare che la presunzione è viziata da un'irragionevolezza intrinseca.

11.1.- La legge conferisce rilievo a rapporti di parentela e di affinità fino al quarto grado, che includono una vasta categoria di persone e si caratterizzano per una diversa, talvolta più tenue, intensità del vincolo familiare.

Anche da un punto di vista oggettivo, la presunzione assoluta censurata contempla requisiti di particolare ampiezza: è sufficiente che il parente o l'affine entro il quarto grado sia sottoposto a un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o che a tale misura sia già in concreto assoggettato o che, in alternativa, sia coinvolto in un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale.

Tale catalogo, che si è arricchito nel volgere degli anni, annovera fattispecie incriminatrici contraddistinte da un disvalore eterogeneo e disancorate da un comune riferimento al contesto della criminalità terroristica o mafiosa.

11.2.- La latitudine del meccanismo presuntivo consente, pertanto, di ipotizzare in modo agevole che, al rapporto di parentela o di affinità fino al quarto grado, possa non corrispondere alcuna contiguità al circuito criminale.

Nel tempo presente, anche i vincoli familiari si allentano e non è infrequente che si diradino i rapporti di prossimità che possono dare consistenza, anche in una cerchia più estesa di parenti e affini, alla presunzione assoluta sottoposta al vaglio di questa Corte.

11.3.- A tale profilo di irragionevolezza, che smentisce la rispondenza della presunzione a un solido fondamento empirico, si associa un ulteriore elemento di palese contraddittorietà.



La condizione ostativa, nella sua assolutezza, pregiudica proprio coloro che si siano dissociati dal contesto familiare e, per tale scelta di vita, abbiano sperimentato l'isolamento e perdite dolorose.

Così strutturata, la presunzione assoluta si configura come uno stigma per l'appartenenza a un determinato nucleo familiare, anche quando non se ne condividano valori e stili di vita.

12.- La presunzione assoluta viola anche il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24 Cost.), impedendo di dimostrare al soggetto interessato, con tutte le garanzie del giusto processo, di meritare appieno i benefici che lo Stato accorda.

È la dialettica del processo, con il dispiegarsi del contraddittorio, che consente di ricostruire in maniera completa la storia personale e familiare delle parti e di delineare, al di là di rigidi e penalizzanti meccanismi presuntivi, la specificità di ogni vicenda.

In un giudizio che coinvolge le vite dei singoli e gli stessi valori fondamentali della convivenza civile, emerge nitida la necessità di un accertamento esaustivo, che dissipi le ombre e le incertezze e restituisca alla collettività un quadro circostanziato, senza imbrigliare nella rigidità delle presunzioni assolute la ricchezza, multiforme e contraddittoria, del reale.

13.- Sarà il ponderato apprezzamento del giudice a riscontrare, con il metro esigente che la normativa impone, la meritevolezza di chi richiede i benefici, alla stregua delle condizioni fissate, in termini generali, dall'art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito.

Nell'apprezzamento in concreto che il giudice è chiamato a compiere, i vincoli di parentela o di affinità richiedono un vaglio ancor più incisivo sull'assenza di ogni contatto con ambienti delinquenziali, sulla scelta di recidere i legami con la famiglia di appartenenza, su quell'estraneità che presuppone, in termini più netti e radicali, una condotta di vita incompatibile con le logiche e le gerarchie di valori invalse nel mondo criminale.

14.- In conclusione, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito, nel testo modificato dall'art. 2, comma 21, della legge n. 94 del 2009, limitatamente alle parole «parente o affine entro il quadro grado».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-quinquies, comma 1, lettera a), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), inserito dalla legge di conversione 28 novembre 2008, n. 186, e successivamente modificato dall'art. 2, comma 21, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «parente o affine entro il quarto grado».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 123

Sentenza 4 giugno - 4 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, province e città metropolitane - Disposizioni della Regione autonoma Sardegna - Modifica all'assetto territoriale vigente - Ridenominazione di una provincia, definizione dei comuni che compongono una circoscrizione e disciplina della successione tra gli enti interessati - Ricorso del Governo - Lamentata carenza di coinvolgimento delle popolazioni interessate ai fini delle variazioni territoriali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, art. 120, comma 1, lettere *a)*, *c)*, punto 2), *d)*, punto 2), *e)*, *f)*, modificativi della legge della Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7.
- Costituzione, art. 133, secondo comma; statuto speciale per la Sardegna, art. 43, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, lettere *a)*, *c)*, numero 2), *d)*, numero 2), *e)*, *f)*, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22 dicembre 2023, depositato in cancelleria il 22 dicembre 2023, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), fra le quali l'art. 120, che modifica la legge della Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali). In particolare, il ricorrente censura: *a)* l'art. 120, comma 1, lettera *a)*, in base al quale «le parole “Provincia del Nord-Est Sardegna”, ovunque ricorrano, sono



sostituite dalle seguenti: “Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna”»; *b)* l’art. 120, comma 1, lettera *c)*, numero 2), che modifica l’art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, stabilendo che «dopo la lettera *d)* è inserita la seguente: “*d bis)* è confermata la circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano.”»; *c)* l’art. 120, comma 1, lettera *d)*, numero 2), che modifica l’art. 5 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, stabilendo che «dopo il comma 2 è inserito il seguente: “*2-bis.* In attuazione dell’articolo 2, comma 1, lettera *d bis)* la Provincia di Oristano, avente Capoluogo di provincia Oristano, si compone dei seguenti Comuni: [...]”»; *d)* l’art. 120, comma 1, lettera *f)*, che sostituisce l’art. 23 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, che regola la «Successione e fase transitoria» e, fra l’altro, stabilisce che «[l]a Giunta regionale provvede agli adempimenti inerenti all’istituzione della Città metropolitana di Sassari e delle Provinc[e] della Gallura Nord-Est Sardegna, dell’Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, alla conferma della circoscrizione territoriale di Oristano, e alle modifiche delle circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro [...]» (comma 1).

Secondo il ricorrente, l’impugnato art. 120 sarebbe «intervvenuto [...] nuovamente sul procedimento per l’istituzione e il funzionamento delle sei province (Oristano, Nuoro, Ogliastra, Sulcis Iglesiente, Medio Campidano, Gallura-Nord Est Sardegna) e delle due città metropolitane» (Cagliari e Sassari). L’art. 120 riguarderebbe «sostanziali variazioni dell’assetto territoriale, senza prevedere il coinvolgimento delle popolazioni interessate alla riforma delle circoscrizioni territoriali delle province sarde», in violazione: *a)* dell’art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in base al quale «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle provinc[e], in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle provinc[e] interessate espressa con *referendum*»; *b)* dell’art. 133, secondo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), in base al quale, «[a] norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale».

Secondo il ricorrente, la Regione non potrebbe invocare la propria potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 3, primo comma, lettera *b)*, dello statuto speciale), in quanto la modifica della circoscrizione delle province sarebbe regolata dalla norma speciale di cui all’art. 43 dello statuto e, comunque, la potestà legislativa primaria regionale dovrebbe essere esercitata nel rispetto delle citate norme statali «che costituiscono principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica».

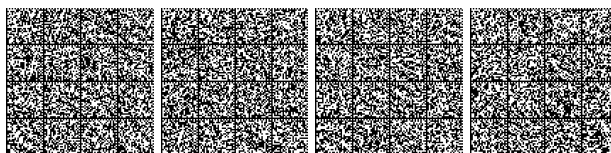
Il ricorrente ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 68 del 2022, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse - sempre in riferimento all’art. 43, secondo comma, dello statuto speciale - sull’art. 6 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, legge che ha ridefinito l’assetto degli enti di area vasta (città metropolitane e province), istituendone e sopprimendone taluni e modificando le relative circoscrizioni. La Corte ha rilevato la contraddittorietà dell’impugnazione, in quanto il ricorrente «limita l’oggetto della propria impugnativa allo stesso art. 6, senza estendere la censura all’intera legge, o quanto meno alle disposizioni di essa che hanno definito le variazioni territoriali, pur partendo dalla premessa che tale normativa sia stata approvata in lesione di una fase procedimentale essenziale, statutariamente prevista».

Secondo il ricorrente, nel disciplinare, a distanza di due anni, «le nuove circoscrizioni provinciali», gli «adempimenti inerenti all’istituzione della Città metropolitana di Sassari e delle Provinc[e] della Gallura Nord-Est Sardegna, dell’Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, alla conferma della circoscrizione territoriale di Oristano, e alle modifiche delle circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro», e la successione tra gli enti interessati e la relativa fase transitoria, il legislatore regionale avrebbe «proceduto ad una novazione normativa che risulta idonea a rendere nuovamente attuale la lesione» dell’art. 43 dello statuto reg. Sardegna e «tempestivo l’interesse» ad una pronuncia di questa Corte. Tale assunto sarebbe avvalorato dal *referendum* svoltosi in Sardegna nel 2012, proprio in materia di province.

In conclusione, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede alla Corte di dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 120, comma 1, lettere *a)*, *c)*, numero 2), *d)*, numero 2), nonché *f)*, per violazione dell’art. 43, secondo comma, dello statuto speciale e dell’art. 133, secondo comma, Cost., «anche con riferimento al parametro interposto» dell’art. 15 t.u. enti locali, «in quanto non è stata sentita la popolazione interessata alle variazioni apportate agli assetti territoriali dalle disposizioni in esame».

2.- La Regione autonoma della Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato il 30 gennaio 2024.

In linea generale, la resistente osserva che l’impugnato art. 120 «si limita a precisare alcuni elementi marginali e di dettaglio della fase transitoria»; esso non interverrebbe sull’impianto di fondo della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 (fatta salva dalla sentenza n. 68 del 2022 di questa Corte), non modificando «né il numero, né la consistenza e tantomeno i contenuti delle Province».



L'art. 120 rappresenterebbe esercizio della competenza legislativa primaria regionale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e non violerebbe l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, «giacché non si discute certo dell'istituzione, modifica o soppressione di Province» esistenti. L'art. 120 non comporterebbe alcuna novazione normativa, ma disciplinerebbe aspetti marginali, non incidenti sulle prerogative referendarie della collettività.

La resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del motivo di ricorso sotto diversi profili.

In primo luogo, rileva che la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri non farebbe riferimento «alla norma inerente al “funzionamento” delle Province Sarde ed alla fase transitoria concernente la successione tra gli enti interessati» di cui all'impugnato art. 120, comma 1, lettera *f*); inoltre, sarebbe inammissibile l'invocazione, ad opera del ricorso, dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale, in quanto non richiamato nella delibera governativa.

In secondo luogo, la Regione osserva che l'art. 120 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non determinerebbe alcuna modifica dell'assetto territoriale già definito dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021. Dunque, il motivo di ricorso sarebbe inammissibile «per inidoneità dell'intervento invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente», cioè la partecipazione della popolazione interessata - attraverso il *referendum* - alla decisione relativa ai mutamenti territoriali. Infatti, resterebbe comunque in vigore la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, «immune da ogni censura, con le sue variazioni territoriali ormai produttive di effetti giuridici».

In terzo luogo, la Regione eccepisce un difetto di motivazione, sotto diversi profili. Il ricorso non spiegherebbe in che modo l'impugnato art. 120 violerebbe l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, che «si riferisce in concreto ad altra totalmente differente ipotesi rispetto a quella in esame». La norma statutaria, cioè, sarebbe un parametro «non pertinente», dato che l'art. 120 non modificherebbe né le circoscrizioni né le funzioni provinciali. Ancora, il ricorso non conterrebbe «nessuna argomentazione» con riferimento alla violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost. e dell'art. 15, comma 1, t.u. enti locali. Infine, il Governo non avrebbe tenuto conto dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto reg. Sardegna, che attribuisce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Nel merito, la questione sarebbe non fondata.

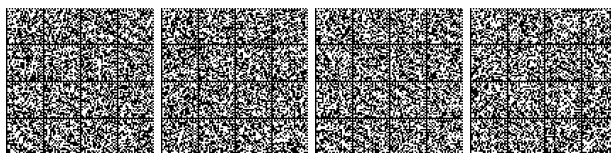
La Regione rileva che l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale non sarebbe violato perché l'art. 120 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non introdurrebbe alcuna modifica né delle circoscrizioni né delle funzioni delle province sarde. Sarebbe insussistente anche la violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost. e dell'art. 15, comma 1, t.u. enti locali, «in quanto riguardanti la modifica della circoscrizione territoriale dei Comuni e non certo delle Province» e, inoltre, in quanto riferibili alle regioni ordinarie e non alla Regione autonoma della Sardegna.

Secondo la resistente, l'art. 120 andrebbe ricondotto all'ambito di applicazione dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale e non dell'art. 43, secondo comma, dello statuto stesso. La Regione ricorda la disciplina dettata dalla legge della Regione Sardegna 2 gennaio 1997, n. 4 (Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali), e la circostanza che il *referendum* in materia di modifiche territoriali delle province non è richiesto neppure dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Infine, richiama la sentenza di questa Corte n. 230 del 2001, dalla quale la resistente fa discendere che, nel caso di riforma complessiva delle province, il *referendum* non sarebbe imprescindibile, ma sarebbe sufficiente una «eventuale partecipazione», ad esempio tramite «deliberazione dei Consigli comunali».

3.- Con memoria depositata il 17 aprile 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione, ribadendo che l'impugnato art. 120 confermerebbe «sostanziali variazioni dell'assetto territoriale», senza il coinvolgimento delle popolazioni interessate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna diverse disposizioni della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, fra le quali l'art. 120, che modifica la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021. In particolare, il ricorrente censura: *a*) l'art. 120, comma 1, lettera *a*), in base al quale «le parole “Provincia del Nord-Est Sardegna”, ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: “Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna”»; *b*) l'art. 120, comma 1, lettera *c*), numero 2), che modifica l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, stabilendo che «dopo la lettera *d*) è inserita la seguente: “*d bis*) è confermata la circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano.”»; *c*) l'art. 120, comma 1, lettera *d*), numero 2), che modifica l'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, stabilendo che «dopo il comma 2 è inserito il seguente: “*2-bis*. In attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *d bis*) la Provincia di Oristano, avente Capoluogo di provincia Oristano, si compone dei seguenti Comuni: [...]”»; *d*) l'art. 120, comma 1, lettera *f*), che sostituisce l'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, che regola la «Succes-



sione e fase transitoria» e, fra l'altro, stabilisce che «[l]a Giunta regionale provvede agli adempimenti inerenti all'istituzione della Città metropolitana di Sassari e delle Provinc[e] della Gallura Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, alla conferma della circoscrizione territoriale di Oristano, e alle modifiche delle circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro [...]» (comma 1).

Tali disposizioni sono contestate «in quanto non è stata sentita la popolazione interessata alle variazioni apportate agli assetti territoriali dalle disposizioni in esame», con conseguente violazione: *a)* dell'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, in base al quale «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle provinc[e], in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle provinc[e] interessate espressa con *referendum*»; *b)* dell'art. 133, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, in base al quale, «[a] norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale».

2.- Come visto, la Regione eccepisce - fra l'altro - l'inammissibilità del motivo di ricorso per difetto di interesse, cioè «per inidoneità dell'intervento invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente», ossia la partecipazione della popolazione interessata - attraverso il *referendum* - alla decisione relativa ai mutamenti territoriali. Infatti, l'art. 120 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non determinerebbe alcuna modifica dell'assetto territoriale già definito dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, assetto che, dunque, resterebbe fermo, nonostante il mancato coinvolgimento delle popolazioni nella sua definizione.

L'eccezione è fondata.

Con la sentenza n. 68 del 2022, questa Corte ha già dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto contro la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, rilevando che il Presidente del Consiglio dei ministri non aveva compreso nell'impugnazione le disposizioni che avevano definito le variazioni territoriali: «[i]n tal modo, il ricorso si appalesa inammissibile per contraddittorietà e inidoneità dell'intervento invocato “a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira” dal ricorrente [...]. Tale intervento, infatti, non potrebbe ripristinare la tutela dei principi statutari asseritamente lesi, cosicché, in ultima analisi, deve dirsi carente lo stesso interesse all'impugnazione, per come è stata coltivata dallo Stato [...]. Infatti, anche nell'ipotesi di accoglimento delle ragioni del ricorrente, la sola caducazione dell'intero art. 6 impugnato [...] non potrebbe di certo restaurare il principio affermato nell'atto di impugnazione, cioè la partecipazione necessaria delle popolazioni interessate, attraverso il *referendum*, al procedimento di formazione della legge regionale. La legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 resterebbe complessivamente in vigore, immune da ogni censura, con le sue variazioni territoriali ormai produttive di effetti giuridici [...]».

Dopo la citata sentenza n. 68 del 2022, in altre due occasioni la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per inidoneità della pronuncia di accoglimento a rimuovere la lesione: sentenze n. 134 del 2023 (in materia di inviti delle aziende sanitarie locali ad un programma di screening oncologico) e n. 229 del 2022 (in materia di proroga del piano casa).

Il ricorrente afferma che l'impugnato art. 120 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 avrebbe apportato variazioni all'assetto territoriale delle province e avrebbe «proceduto ad una novazione normativa che risulta idonea a rendere nuovamente attuale la lesione» dell'art. 43 dello statuto reg. Sardegna e «tempestivo l'interesse» ad una pronuncia di questa Corte.

Tale prospettazione non corrisponde al contenuto del suddetto art. 120. Le prime tre disposizioni impugnate hanno una portata formale, nel senso che la prima (comma 1, lettera *a*) si limita a modificare la denominazione della Provincia Nord-Est Sardegna (aggiungendo «Gallura»), la seconda (comma 1, lettera *c*, numero 2) si limita a dare atto che la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 non aveva modificato la circoscrizione della Provincia di Oristano e la terza (comma 1, lettera *d*, numero 2) indica i comuni compresi nella Provincia di Oristano, ricalcando l'elenco contenuto nell'allegato alla delibera della Giunta regionale 5 maggio 2021, n. 16/24 (delibera che ha approvato lo schema di riforma dell'assetto territoriale, sulla base dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021).

La quarta disposizione impugnata (comma 1, lettera *f*) ha, invece, un contenuto sostanziale, in quanto sostituisce l'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, che disciplina la fase transitoria, cioè il passaggio dall'assetto precedente a quello risultante dalla stessa legge. Il nuovo art. 23, però, non apporta alcuna variazione alle circoscrizioni delle province: esso lascia inalterato l'assetto territoriale configurato dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, contenendo una disciplina attuativa di quella che ha realmente introdotto i mutamenti territoriali delle province sarde.

L'art. 120 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, dunque, non ha sostituito le norme che nel 2021 hanno creato nuove province e modificato alcune già esistenti, ma ha sostituito unicamente l'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, recante la disciplina della fase transitoria: il che esclude la novazione normativa denunciata dal ricorrente.



Pertanto, come nel caso oggetto della sentenza n. 68 del 2022, in cui il Presidente del Consiglio aveva contestato una disciplina «“accessoria” rispetto alle scelte fondamentali circa le variazioni territoriali», così anche nell’odierna vicenda l’eventuale annullamento delle disposizioni impugnate sarebbe privo di utilità giuridica ai fini della rimozione della lesione denunciata (mancato coinvolgimento delle popolazioni nel procedimento di variazione territoriale): il che rivela il difetto di interesse del ricorrente, con conseguente inammissibilità del motivo di ricorso.

3.- La Regione eccepisce - inoltre - l’inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione, sotto diversi profili.

In particolare, l’argomentazione del ricorrente sarebbe carente in relazione sia alla violazione dell’art. 43, secondo comma, dello statuto speciale (che sarebbe un parametro «non pertinente», dato che l’art. 120 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non modificherebbe né le circoscrizioni né le funzioni provinciali) sia alla violazione dell’art. 133, secondo comma, Cost. e dell’art. 15, comma 1, t.u. enti locali.

L’eccezione è fondata.

Secondo la «costante giurisprudenza di questa Corte, “l’esigenza di un’adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d’illegittimità costituzionale si pone in termini [...] più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale” (*ex multis*, sentenza n. 171 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 119 del 2022 e n. 219 del 2021). Il ricorrente, pertanto, “ha non solo l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l’indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure” (così sentenza n. 95 del 2021)» (sentenza n. 155 del 2023).

Il ricorso non rispetta tale standard. Esso non spiega perché la disciplina della fase transitoria produrrebbe variazioni all’assetto territoriale delle province: si afferma in modo apodittico che l’art. 120 determina una «novazione normativa» della disciplina del 2021, ma tale assunto non è suffragato con un’argomentazione sufficiente.

Carente è anche la motivazione della questione relativa all’art. 133, secondo comma, Cost. e all’art. 15, comma 1, t.u. enti locali, dato che tali parametri non riguardano neppure le province, ma l’istituzione di nuovi comuni e la modifica delle circoscrizioni comunali.

4.- Le altre eccezioni di inammissibilità restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 120, comma 1, lettere a), c), numero 2), d), numero 2), e f), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosse, in riferimento all’art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e all’art. 133, secondo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 124

Sentenza 8 maggio - 5 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche al calendario venatorio riguardante la tortora selvatica (*streptopelia turtur*) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia ambientale - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Svolgimento da parte di nuclei del Corpo forestale e di vigilanza ambientale di attività di investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale e inosservanza dei limiti statutari - Non fondatezza della questione.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Svolgimento, da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale, nell'ambito del territorio della Regione, delle funzioni e dei compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in tema di organizzazione dell'amministrazione dello Stato e in materia di politica estera e rapporti internazionali con lo Stato e di rapporti con l'Unione europea e in materia di tutela dell'ambiente, nonché inosservanza dei limiti statutari - Illegittimità costituzionale parziale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che determinati nuclei del Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolgano, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria ai sensi della vigente normativa nazionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale e inosservanza dei limiti statutari - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86 e 87.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *a*), *h*), *l*) e *s*); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4; Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione; regolamento (CEE) n. 3626/82 del Consiglio, del 3 dicembre 1982; direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, art. 7, paragrafo 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

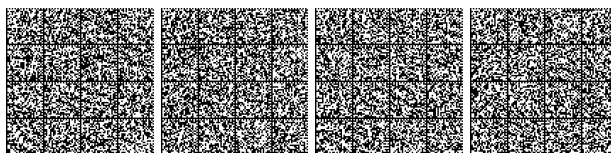
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 dicembre 2023 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;
udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 22 dicembre 2023 (reg. ric. n. 35 del 2023) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), per lesione: quanto all'art. 80, comma 1, lettera *b*), dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e dell'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); quanto all'art. 86, comma 1, dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost. e dell'art. 3, primo comma, dello statuto speciale; quanto all'art. 87, comma 1, dell'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *h*), *l*), ed *s*), Cost. e dell'art. 3, primo comma, dello statuto speciale.

1.1.- È innanzitutto impugnato l'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che sostituisce il comma 1 dell'art. 49 della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5, recante «Modifica dell'art. 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), concernente il periodo di caccia».

La disposizione impugnata stabilisce: «1. Ai fini dell'attività venatoria nel territorio della Sardegna è consentito abbattere esemplari di fauna selvatica di cui all'articolo 48 nel periodo compreso tra la terza domenica di settembre ed il 31 gennaio dell'anno successivo, a condizione che le specie non siano cacciate durante il periodo della nidificazione, né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza e, qualora si tratti di specie migratorie, non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione, con le seguenti eccezioni: [...] *b*) Tortora selvatica (*Streptopelia turtur*) dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni; [...]».

Il ricorrente evidenzia che la data del 1° settembre, così stabilita per l'apertura del periodo di caccia alla tortora selvatica è diversa da quella della terza domenica di settembre indicata per la medesima specie dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), cosiddetta “legge quadro” sulla caccia, che stabilisce la data finale del periodo venatorio, per tale specie, al 31 dicembre.

Nel rappresentare che analoga questione è stata vagliata da questa Corte proprio in riferimento al medesimo art. 49 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, ora modificato dalla disposizione impugnata, la difesa statale afferma che la sentenza n. 526 del 2002 «ha stabilito che l'indicazione delle specie cacciabili e del relativo periodo di caccia (di cui alla legge quadro n. 157 del 1992), servisse a garantire uno standard minimo e uniforme di tutela della fauna su tutto il territorio nazionale, in linea con la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale di cui all'art. 117, co. 2, lett. *s*), nel cui ambito può essere ricondotta la tutela della fauna, che il Legislatore regionale non può derogare, neppure in forza della speciale competenza statutaria in materia di “caccia” prevista dall'articolo 3, primo comma, lett. *i*) dello Statuto regionale».

Ad avviso della difesa dello Stato la formulazione della disposizione impugnata, «non definendo il periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dal citato art. 18 della l. n. 157 del 1992 (e rimandando, anzi, l'individuazione del termine finale ad una disposizione del piano adottato dalla Conferenza Stato-Regioni), interviene in deroga al parametro interposto», così determinando le censure di illegittimità costituzionale.

La deroga alle ricordate disposizioni statali inciderebbe difatti sul «“nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi - accanto alla elencazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio” (Corte cost. sent. n. 323/1998)».

Inoltre, la deroga, così stabilita dalla disposizione impugnata, non sarebbe compatibile nemmeno con la normativa dell'Unione europea in materia di protezione della fauna selvatica, poiché essa «richiede che gli Stati membri provve-



dano “a che le specie a cui si applica la legislazione sulla caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione” (art. 7, par. 4, Direttiva 2009/147/CER del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009)».

Pertanto, la disposizione impugnata, nel derogare al suddetto standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle regioni a statuto speciale, violerebbe anche i limiti stabiliti dallo statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma) all'esercizio della potestà legislativa in materia di «caccia» (lettera *i*), tra cui quelli derivanti dall'osservanza delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e degli obblighi internazionali.

1.2.- È poi impugnato l'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne», che prevede, tra l'altro, l'istituzione e la formazione specialistica di nuclei, all'interno della struttura del Corpo forestale regionale, che svolgano anche funzioni di «investigazione giudiziaria» sul fenomeno degli incendi boschivi e nelle campagne, sulla base delle quali, ai sensi del successivo comma 2, il Corpo forestale redige ogni anno un rapporto consuntivo e avanza proposte al Consiglio e alla Giunta regionale sulle misure ritenute necessarie ai fini del controllo e del superamento delle singole cause di incendio.

Il ricorrente assume che la disposizione, nella parte in cui stabilisce che i predetti nuclei svolgono anche funzioni di «investigazione giudiziaria», non è compatibile con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione autonoma della Sardegna, in quanto «[l']ambito di autonomia legislativa prevista dallo Statuto della Regione Sardegna (articoli 3 e 4) non contempla la possibilità di legiferare in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale, nel cui novero si inseriscono le funzioni di polizia giudiziaria, la quale, per contro, è attribuita in termini di esclusività, ex art. 117, comma 2, lett. *h*), e lett. *l*), allo Stato (in ragione della sua essenzialità, per garantire unitarietà all'ordinamento giuridico nazionale)».

Al riguardo, la difesa statale afferma che «[l]a potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di “polizia locale urbana e rurale” (art. 3, lett. *c*), dello Statuto) può riguardare l'esercizio dei compiti di polizia amministrativa, ma non estendersi fino alla disciplina delle “funzioni di investigazione giudiziaria” sul fenomeno degli incendi boschivi».

A sostegno viene richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui la competenza «a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è “riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale” (sentenza n. 185 del 1999)» (sono citate le sentenze n. 82 del 2018 e n. 67 del 2010), in quanto «le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria “come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)”» (sono citate le sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011); con la conseguenza che quindi, che «solo leggi dello Stato possono attribuire funzioni di polizia giudiziaria agli appartenenti ad enti e istituzioni all'uopo indicate (come in termini esemplificativi e non esaustivi prevede l'articolo 57 del c.p.p.)».

Per tali ragioni il ricorrente conclude sostenendo che l'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 «appare illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *h*) e lett. *l*) della Costituzione, sia in via autonoma e sia in relazione ai parametri interposti offerti dagli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della Regione in materia di “polizia locale urbana e rurale” sanciti dall'articolo 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

1.3.- Da ultimo, il ricorrente censura l'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 26 del 1985 in materia di compiti del Corpo forestale e di vigilanza ambientale», nelle parti in cui prevede che «al Corpo forestale di vigilanza ambientale, istituito nell'ambito del territorio regionale dall'articolo 1 della l.r. 5 novembre 1985, n. 26, siano attribuite: *a*) “attività di polizia giudiziaria e amministrativa ai sensi della vigente normativa nazionale e vigila sul rispetto della normativa regionale, nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse forestali, agroambientali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico regionale, e sulla sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo gli illeciti connessi”; *b*) “le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato”».

1.3.1.- In relazione al punto della disposizione concernente lo svolgimento da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione autonoma della Sardegna anche di «attività di polizia giudiziaria», la difesa statale deduce che, «benché i settori nei quali andrà a svolgersi l'attività di vigilanza da parte del Corpo forestale regionale potrebbero apparire coerenti con alcune delle materie attribuite alla Regione Sardegna ai sensi del suo Statuto (art. 3, lett. *c*) e *d*]), rilievi di incoerenza sorgono in ordine all'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria al relativo personale».



In merito, l'Avvocatura generale ripropone le considerazioni svolte nel censurare il comma 1 dell'art. 86 della legge regionale impugnata relativamente alla dedotta lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sicurezza pubblica ed ordinamento processuale penale, nel cui novero si inseriscono le funzioni di polizia giudiziaria, e richiama la giurisprudenza costituzionale già ivi menzionata.

Per tali ragioni, il ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale della disposizione in oggetto per «violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h) e lett. l), della Costituzione, sia in via autonoma e sia in relazione ai parametri interposti offerti dagli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della Regione in materia di "polizia locale urbana e rurale" sanciti dall'articolo 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

1.3.2.- Riguardo alla parte della disposizione del medesimo art. 87, comma 1, della legge regionale impugnata, secondo cui il Corpo forestale regionale «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato», il ricorrente afferma che «l'estensione delle funzioni del soppresso Corpo forestale dello Stato al Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda non può avere una connotazione di esclusività, in quanto le funzioni del Corpo Forestale dello Stato sono state acquisite dall'Arma dei Carabinieri, ai sensi del d.lgs. n. 177 del 2016 (e conseguentemente attribuite ai propri reparti di specialità, presenti nella Regione Sardegna, come il Centro anticrimine natura di Cagliari ed il relativo Nucleo investigativo di polizia ambientale, agroalimentare e forestale, il Nucleo CITES di Cagliari e i distaccamenti di tali strutture presso altri comuni del territorio regionale)».

Inoltre, la difesa statale rileva che non tutte le funzioni del soppresso Corpo forestale dello Stato, ancorché esercitate dai reparti di specialità dell'Arma dei carabinieri, sono attribuibili tramite legge regionale al Corpo forestale regionale, avuto riguardo ai limiti della potestà legislativa, previsti dallo statuto speciale, di cui ai citati artt. 3 e 4. In particolare afferma che «non può essere compresa tra queste, l'insieme delle funzioni di controllo previste per il disciolto Corpo forestale dello Stato, dalla Legge n. 150 del 1992 in tema di contrasto al commercio illegale, nonché di controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, ai sensi della Convenzione di Washington sul Commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione, più comunemente conosciuta come CITES, ora attribuite, ai sensi dell'art. 7, co. 2 del d.lgs. 177 del 2016, all'Arma dei Carabinieri, trattandosi di funzioni in materia di tutela ambientale nella quale la Regione Sardegna non è titolare di competenze legislative in base agli articoli 3 e 4 del proprio Statuto approvato con legge Costituzionale n. 3 del 1948».

Al riguardo la difesa statale deduce che «[l]a tutela dell'ambiente, intesa anche come conservazione di specie animali e vegetali in pericolo di estinzione, rientra infatti tra le materie di competenza esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, co. 2 lett. s), Cost. e non è prevista dallo Statuto della Regione Sardegna tra le discipline in cui il legislatore regionale può intervenire» e che, conseguentemente, «solo una legge statale può eventualmente disporre sul tema dei controlli CITES, in modifica di altra precedente legge di pari rango (nello specifico caso, la citata legge n. 150 del 1992 che, tra l'altro, già coinvolge, nel proprio impianto generale i Corpi Forestali regionali, *cf.* art. 5 comma 1)».

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che «[è] evidentemente inutile, poi, discettare di eventuali competenze legislative Statutarie, come quelle previste dall'art. 3, comma 1, lett. c): "polizia locale urbana e rurale" e lett. d): "agricoltura e foreste" laddove, come nel caso di specie, il ricorso del Governo muova "da una prospettiva di radicale esclusione di qualsivoglia competenza regionale statutaria" (Corte cost., sent. 21 giugno 2019, n. 153) in ragione del contenuto della norma impugnata e della natura del parametro evocato (sentenza n. 103 del 2017), riconducibile, nel caso di specie, alla tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. s), Cost., risolvendosi l'eventuale eccezione della Regione in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito (Corte cost., sent., 16 luglio 2014, n. 199)».

L'Avvocatura dello Stato evidenzia, altresì, che la stessa legge 7 febbraio 1992, n. 150, recante «Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica», «si pone, poi, come esecuzione di obblighi assunti a livello internazionale rispetto ai quali, sempre in relazione all'art. 117, co. 2 lett. a) della Costituzione, lo Stato ha competenza esclusiva».

Da ultimo, la difesa statale, nell'assumere che l'attribuzione delle funzioni svolte dal disciolto Corpo forestale dello Stato a quello della Regione autonoma della Sardegna presuppone il possesso della qualifica di ufficiali/agenti di polizia giudiziaria del relativo personale, afferma che tale qualifica, «come già argomentato in relazione al precedente punto sub a) del presente motivo, non può essere concessa con legge regionale, in quanto l'ambito di autonomia



legislativa prevista dallo Statuto della Regione Sardegna (articoli 3 e 4) non contempla la possibilità di legiferare in tema di sicurezza pubblica e di ordinamento processuale penale» poiché essa è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In base alle argomentazioni svolte, il ricorrente conclude chiedendo di dichiarare la illegittimità costituzionale della disposizione in esame «per violazione: dell'art. 117, comma 2, lett. a) Cost. in relazione ai parametri interposti della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla L. 19 dicembre 1975, n. 874, ed al Regolamento (CEE) n. 3626/82, dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. in relazione ai parametri interposti di cui alla legge n. 150 del 1992, e al d.lgs. 177 del 2016; dell'art. 117, comma 2, lett. h) e lett. l) Cost. in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS; e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della Regione in materia di “polizia locale urbana e rurale” e “agricoltura e foreste” sanciti dall'articolo 3, primo comma, dello Statuto regionale, derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

2.- La Regione autonoma della Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato il 30 gennaio 2024.

2.1.- La difesa regionale confuta le censure formulate dal ricorrente nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2023.

Innanzitutto, rileva che la disposizione impugnata rimanda, per quanto attiene alle modalità ed al periodo di cacciabilità della tortora selvatica, a quanto previsto nel Piano di gestione nazionale della tortora selvatica adottato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 2 marzo 2022, di durata quinquennale, redatto, tra gli altri soggetti, dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Relativamente al periodo in cui è consentita l'attività venatoria, la resistente assume che la disposizione regionale non costituirebbe violazione della disposizione statale interposta, «perché non fa che riprodurre il termine iniziale contenuto nel comma 2 dell'art. 18 della l. 157 del 1992, che consente alle regioni di anticipare l'inizio della caccia al 1° settembre (cosiddetta “pre-apertura”), in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali».

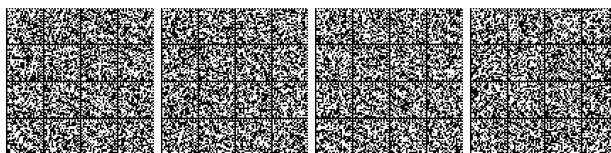
Non sarebbe neppure corretta l'affermazione del ricorrente secondo cui la questione oggetto del presente giudizio sarebbe sovrapponibile a quella decisa da questa Corte con la pronuncia n. 536 del 2002, «interventiva su una disposizione che procrastinava il periodo venatorio fino al 28 febbraio, quindi (ben) oltre i termini indicati dal suddetto art. 18 l. 157 del 1992».

In proposito la difesa regionale rileva che «lo stesso Piano di gestione della tortora selvatica dà conto del fatto che “ad oggi la Tortora selvatica viene cacciata in Italia ricorrendo sostanzialmente alla pre-apertura [...] in quanto la specie non sverna nel nostro Paese e inizia la migrazione post-riproduttiva già nella terza decade di agosto esaurendosi entro la terza decade di settembre [...]” (par. 3.2, pag. 11, del Piano)», ed afferma quindi che verrebbe certificato «dallo stesso ISPRA che l'anticipazione al 1° settembre, oltre a costituire una prassi nel nostro territorio, non contrasta con le esigenze di tutela come anche raccomandate con la Direttiva 2009/147/CE» evocata dal ricorrente.

Secondo la resistente, parimenti non sarebbe esatta l'affermazione della difesa statale secondo la quale l'individuazione del termine finale sarebbe demandata al piano adottato dalla Conferenza Stato-Regioni, in quanto tale piano non entrerebbe nel merito del periodo di cacciabilità, laddove «[i]l termine finale rimane collocato all'interno della cornice generale prevista dalla norma statale più volte richiamata (31 dicembre, con possibilità di proroga sino al 31 gennaio successivo, alle condizioni stabilite dal comma 2 dell'art. 18 l. 157 del 1992), ed, in concreto, lo stesso termine verrà stabilito - entro i confini temporali suddetti - dal calendario venatorio stagionale».

Per quanto attiene alle modalità di caccia alla tortora selvatica, la difesa della Regione evidenzia che il menzionato piano prevede quanto segue: «Azione 2.2 Adozione delle indicazioni fornite dal piano di gestione europeo, in particolare di quelle derivate dall'attivazione di una gestione adattativa (AHM) del prelievo. Compatibilmente con tali indicazioni, le Regioni possono prevedere un prelievo venatorio con un carniere massimo giornaliero di 5 capi e stagionale di 15 capi, incluse eventuali preaperture fino a un massimo di 3 giornate, tenendo conto del parere di ISPRA previsto dalla L. 157 del 1992 [...]. (v. par. 5.2, pag. 15)».

La difesa regionale sostiene che pertanto il richiamo da parte della disposizione impugnata al piano della Conferenza Stato-Regioni serve a «determinare le giornate massime di caccia e il carniere massimo giornaliero e stagionale. Viene quindi individuato un arco temporale molto restrittivo, di gran lunga inferiore a quello astrattamente ipotizzabile in applicazione del perimetro fissato dalla legge nazionale»; e che, quindi, si tratterebbe «di un ulteriore parametro limitativo e di tutela della specie in questione, a conferma che la legge regionale non fa che precisare i confini della salvaguardia della fauna selvatica delineati in termini generali dalla disciplina statale ed in ossequio normativa eurounionaria in materia».



2.2.- In ordine alle censure formulate nei confronti degli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2023, la resistente nell'atto di costituzione si limita ad eccepirne «l'inammissibilità e l'infondatezza per le ragioni che saranno meglio esplicate nel corso del giudizio nei modi e termini di legge».

3.- In prossimità dell'udienza la difesa statale ha depositato una memoria nella quale ha brevemente ribadito le censure formulate nei confronti della disposizione dettata dall'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Riservata a separate pronunce le decisioni delle questioni di legittimità costituzionale concernenti le altre disposizioni impugnate, il presente giudizio ha ad oggetto le censure formulate nei confronti degli artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1.

1.1.- L'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone l'apertura della caccia alla tortora selvatica (*Streptopelia turtur*) «dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni».

Il ricorrente ritiene che la disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992 in quanto, anticipando al 1° settembre l'apertura della caccia e non indicandone il termine finale, si discosta dal periodo di cacciabilità della specie "tortora selvatica", fissato dalla predetta disposizione statale dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre.

Il ricorrente evidenzia che analoga questione è stata già affrontata da questa Corte con la sentenza n. 536 del 2002, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di una disposizione regionale che, nel modificare lo stesso art. 49 della legge reg. n. 23 del 1998, prorogava al 28 febbraio il periodo venatorio.

Secondo la difesa statale, la disposizione impugnata si presterebbe ad analoghe censure di legittimità costituzionale poiché, «non definendo il periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dal citato art. 18 della l. n. 157 del 1992 (e rimandando, anzi, l'individuazione del termine finale ad una disposizione del piano adottato dalla Conferenza Stato-Regioni), interviene in deroga al parametro interposto».

Tale deroga non sarebbe compatibile nemmeno con la normativa dell'Unione europea in materia di protezione della fauna selvatica poiché essa richiede che gli Stati membri provvedano «a che le specie a cui si applica la legislazione sulla caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione» (art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

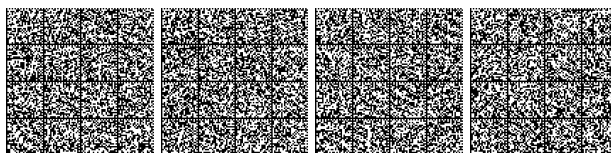
Infine, secondo il ricorrente, sarebbero contestualmente violati i limiti alle competenze legislative della Regione autonoma della Sardegna in materia di «caccia», attribuite dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, poiché la disposizione in esame non rispetterebbe i limiti posti all'esercizio di tale competenza legislativa regionale dall'osservanza delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali.

1.2.- È poi impugnato il comma 1 dell'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui stabilisce che appositi nuclei istituiti dal Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione svolgono «funzioni di "investigazione giudiziaria"» sul fenomeno degli incendi nei boschi e nelle campagne.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione attribuirebbe al Corpo forestale regionale funzioni investigative di polizia giudiziaria, nel mentre tale attribuzione è preclusa al legislatore regionale in quanto rientrante nelle competenze legislative esclusive dello Stato dettate dall'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost.

Sono evocati, quali parametri interposti, gli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, gli articoli da 133 a 141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e l'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS.

Sarebbero, altresì, conseguentemente violati i limiti derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica posti all'esercizio della competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna in materia di polizia locale, urbana e rurale, di cui all'art. 3, primo comma, dello statuto di autonomia.



1.3.- Infine, il ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in riferimento a due distinti frammenti normativi.

1.3.1.- Il primo stabilisce che il Corpo forestale regionale svolge, nell'ambito del territorio regionale, «attività di polizia giudiziaria».

La previsione è oggetto delle medesime censure avanzate nei confronti della disposizione dettata dall'art. 86, comma 1, vale a dire per lesione dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost., in relazione agli indicati parametri interposti, nonché per lesione dei limiti posti dallo statuto speciale alla competenza legislativa della Regione, essendo l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

1.3.2.- L'art. 87, comma 1, è, altresì, impugnato nella parte in cui stabilisce che il Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

Secondo il ricorrente la disposizione lederebbe plurimi parametri costituzionali.

Sarebbe, innanzitutto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai parametri interposti della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 (cosiddetta CITES, dalle iniziali della denominazione in inglese), convenzione ratificata e resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874 ed attuata con successiva legge n. 150 del 1992. Ciò perché, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale attribuirebbe al Corpo forestale regionale funzioni relative alla conservazione di specie animali in pericolo di estinzione, previste dai parametri interposti, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, già assegnate dall'ordinamento statale al soppresso Corpo forestale dello Stato e ora attribuite dall'art. 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'Arma dei carabinieri.

La disposizione regionale in esame lederebbe poi contestualmente la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione ai parametri interposti costituiti dalle disposizioni di cui alla ricordata legge n. 150 del 1992 e dello stesso d.lgs. n. 177 del 2016.

Ancora, la disposizione violerebbe le competenze legislative esclusive dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost., sia in via autonoma che in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS. Ciò in quanto, ad avviso del ricorrente, l'attribuzione al Corpo forestale regionale delle funzioni e dei compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato presuppone il possesso da parte dei componenti del Corpo forestale regionale della qualifica di ufficiale-agente di polizia giudiziaria che non può essere attribuita dal legislatore regionale, essendo riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In proposito sono richiamate le considerazioni già svolte nel censurare la prima parte dell'art. 87 e in precedenza in ordine all'art. 86 della legge regionale impugnata.

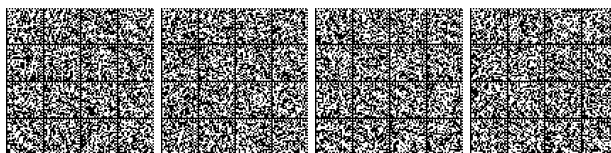
Infine, la disposizione impugnata comporterebbe anche la lesione dei limiti posti all'esercizio della competenza legislativa attribuita dallo statuto speciale alla Regione autonoma della Sardegna in materia di «polizia locale urbana e rurale» e di «agricoltura e foreste», sanciti dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

2.- La Regione autonoma della Sardegna, costituitasi in giudizio, ha svolto argomentazioni difensive solo in riferimento alle censure formulate nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), poiché relativamente alle censure promosse nei confronti degli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, si è limitata nell'atto di costituzione ad eccepirne genericamente l'inammissibilità e non fondatezza, senza poi dar seguito al pur preannunciato sviluppo argomentativo.

3.- La prima questione di legittimità costituzionale, promossa nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, è fondata.

3.1.- Il ricorrente evoca espressamente quale parametro interposto la previsione dettata dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, ma individua poi correttamente più in generale il vulnus costituzionale nella mancata definizione da parte della disposizione impugnata del periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto la predetta disposizione statale costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente».

3.2.- Invero, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 detta una serie di prescrizioni in tema di definizione da parte delle regioni del calendario venatorio.



Il comma 1 individua le specie cacciabili e i relativi periodi prevedendo cinque gruppi di specie, per ognuna delle quali viene circoscritto l'arco temporale in cui è possibile il prelievo, indicando i relativi termini di inizio e cessazione. I periodi sono di diversa ampiezza, ma si collocano comunque tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio. La tortora selvatica fa parte del gruppo delle specie cacciabili dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre.

Il comma 1-*bis* vieta, tuttavia, per ogni singola specie l'esercizio venatorio «a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli».

Particolare rilievo ai fini in esame assumono poi le prescrizioni dettate alle regioni per la definizione del calendario venatorio dal successivo comma 2: le regioni entro e non oltre il 15 giugno «pubblicano il calendario regionale e il regolamento relativo all'intera annata venatoria nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 1-*bis* e 3»; le regioni con il calendario venatorio «possono modificare, per determinate specie, i termini di cui al comma 1 in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, a condizione della preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori»; in caso di modifica «[i] termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio successivo nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Infine, il comma 4 concerne l'impugnazione del calendario venatorio davanti al giudice amministrativo.

3.3.- Questa Corte si è ripetutamente espressa sulla disciplina del calendario venatorio e sui rapporti tra competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e competenza legislativa regionale in materia di caccia, pervenendo al consolidato indirizzo di seguito sintetizzato.

La materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Tuttavia, tale potestà deve esercitarsi nel rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 in quanto considerata espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, avente carattere trasversale.

I predetti criteri si impongono pertanto anche alle regioni a statuto speciale.

Ciò perché la disciplina statale dettata dalla predetta legge delimitante il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (*ex plurimis*, sentenze n. 158 e n. 138 del 2021, n. 40 del 2020, n. 291 e n. 258 del 2019) stabilendo il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con la conseguenza che i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla predetta normativa statale non sono derogabili in peius dal legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2019).

Come ricordato dal ricorrente, tale ordine di considerazioni si rinviene anche nella sentenza n. 536 del 2002 (punto 6 del Considerato in diritto) che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2002, che modificava lo stesso art. 49 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 differendo la chiusura della caccia al 28 febbraio.

3.4.- La disposizione dettata dall'art. 80, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 si pone in netto contrasto con il descritto quadro normativo e giurisprudenziale, poiché disattende le ricordate prescrizioni dettate alle regioni dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 per l'esercizio della pur prevista facoltà di modificare i termini del periodo venatorio.

Innanzitutto, l'anticipazione è stata disposta per legge e non in sede di calendario venatorio, e dunque non con atto amministrativo, in violazione della «riserva di amministrazione», che, come affermato da questa Corte, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 258 del 2019, n. 193 del 2013 e n. 90 del 2013).

Invero, la possibilità di modificare i termini del periodo venatorio è strettamente correlata alla presenza di oggettive esigenze contingenti che, dunque, possono mutare, mentre la disposizione stabilizza nell'ordinamento regionale l'anticipazione al 1° settembre dell'apertura della caccia alla tortora selvatica, sottraendola alla revisione in sede di predisposizione annuale del calendario venatorio, e quindi anche alla verifica giudiziale.

Infine, non risulta espressamente rispettato nemmeno l'arco temporale massimo dell'esercizio del periodo venatorio tramite la contestuale anticipazione «compensativa» del termine finale di caccia di durata pari a quella del periodo di anticipazione, disposta dal ricordato art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

3.5.- Le argomentazioni difensive della resistente non sono idonee a superare le criticità così riscontrate nella disposizione regionale in esame.



La difesa regionale afferma che la disposizione rimanderebbe a quanto previsto dal piano di gestione nazionale adottato per la tortora selvatica, secondo cui l'anticipazione al 1° settembre costituirebbe "prassi" che non contrasta con le esigenze di tutela della specie in esame.

Il riferimento è al punto del piano in cui si afferma che «[a]d oggi la Tortora selvatica viene cacciata in Italia ricorrendo sostanzialmente alla pre-apertura (periodo compreso dal 1° settembre alla terza domenica di settembre, art. 18, comma 2, della Legge 157/92) in quanto la specie non sverna nel nostro Paese e inizia la migrazione post-riproduttiva già nella terza decade di agosto esaurendosi entro la terza decade di settembre».

Tuttavia, la difesa regionale omette di considerare che immediatamente dopo, nello stesso piano (nella cui introduzione la tortora selvatica è qualificata «specie in sfavorevole stato di conservazione») si afferma: «[i]n recepimento di quanto indicato dal Ministero dell'Ambiente con nota n. 14687 del 3 luglio 2018, a partire dalla stagione venatoria 2018-2019 l'ISPRA si è espressa per l'esclusione della preapertura» e che «[i]n seguito alla recente moratoria dell'attività venatoria alla Tortora selvatica indicata dal Ministero della transizione ecologica e trasmessa alle regioni con nota n. 29730 del 22 marzo 2021, nei pareri sui calendari venatori ISPRA ha indicato che debba essere prevista la sospensione del prelievo della specie per la stagione venatoria 2021-2022».

La resistente assume poi che il riferimento nella disposizione impugnata alle previsioni del predetto piano consentirebbe di ritenere rispettato il periodo massimo di cacciabilità della tortora laddove, in ogni caso, il termine finale rimarrebbe collocato nell'ambito della cornice generale prevista dalla norma statale che, comunque, «verrà stabilito - entro i confini temporali suddetti - dal calendario venatorio stagionale».

Senonché la individuazione del termine finale del periodo venatorio è demandata ad atti futuri di contenuto non certo, così come a una mera interpretazione è rimessa l'affermata operatività della disposizione impugnata nell'ambito dell'arco temporale massimo di cacciabilità della tortora, indicato dal comma 1 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

3.6.- Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 per lesione dei parametri costituzionali dedotti dal ricorrente.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi promosso questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni dettate dall'art. 86, comma 1, e dall'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Si tratta di disposizioni che concernono lo svolgimento da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale (d'ora in avanti: CFVAR) di funzioni e compiti specifici e che si inseriscono in modo indiretto (art. 86), ovvero tramite novella (art. 87), nel corpo normativo dettato dalla legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda).

5.- Preliminarmente, questa Corte rileva che sono strettamente connesse le censure promosse nei confronti dell'art. 86, comma 1, nella parte in cui prevede che appositi nuclei istituiti all'interno del CFVAR svolgano anche funzioni di «investigazione giudiziaria» sul fenomeno degli incendi boschivi e nelle campagne, e quelle formulate nei confronti dell'art. 87, comma 1, nella parte in cui contempla che il predetto CFVAR svolga, tra le altre, attività di «polizia giudiziaria».

Ad avviso del ricorrente, tali previsioni comporterebbero difatti l'attribuzione al personale del CFVAR secondo le rispettive funzioni, della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che è invece riservata in via esclusiva al legislatore statale, come previsto dagli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

Pertanto, poiché la valutazione della fondatezza della predetta tesi costituisce il comune *thema decidendum* delle questioni relative all'art. 86, comma 1, e alla prima parte dell'art. 87, comma 1, se ne impone un esame unitario.

5.1.- Innanzitutto assume rilievo fondamentale la considerazione che nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali espletano, negli ambiti territoriali di competenza, le funzioni basilari già svolte sul restante territorio nazionale dal Corpo forestale dello Stato (d'ora in avanti, anche: CFS), soppresso dal d.lgs. n. 177 del 2016.

La legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato) dopo aver stabilito al comma 2 dell'art. 1 (Natura giuridica e compiti istituzionali) che «[i]l Corpo forestale dello Stato svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi», all'art. 2 elencava nel dettaglio le funzioni del CFS, premettendo che erano «[f]atte salve le attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

Il successivo art. 4 (Rapporti con le regioni e con gli enti locali), al comma 10, ribadiva che «[r]estano ferme le competenze attribuite in materia di Corpo forestale alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».



5.2.- Nella Regione autonoma della Sardegna, l'istituzione del CFVAR è stata disposta con la citata legge regionale n. 26 del 1985, interessata, come si è rilevato, dalle impugnate disposizioni dettate dagli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2023.

L'art. 1, secondo comma, della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 stabilisce che «[n]el quadro della programmazione regionale il Corpo provvede, in base alle leggi vigenti, alle seguenti funzioni: tutela tecnica ed economica dei boschi; tutela tecnica ed economica dei beni silvo-pastorali del comune e degli Enti pubblici; tutela dei parchi, riserve, biotopi ed altre aree di particolare interesse naturalistico e paesaggistico individuate con leggi o provvedimenti amministrativi; tutela della flora e della vegetazione; tutela dei pascoli montani; propaganda forestale e ambientale; difesa del suolo dall'erosione; controllo dei semi e delle piantine forestali; quant'altro sia richiesto per la difesa e la tutela delle foreste; ogni altra funzione attribuita con legge o regolamento».

Il terzo comma dello stesso art. 1 dispone poi: «[a]l Corpo sono attribuiti compiti di vigilanza, prevenzione e repressione secondo le leggi vigenti nelle materie indicate al precedente comma e in particolare nelle seguenti materie: caccia; pesca nelle acque interne e marittime; incendi nei boschi e, secondo i programmi regionali annuali di intervento, nelle aree extraurbane; polizia forestale; polizia fluviale e sulle pertinenze idrauliche; beni culturali».

Il successivo quarto comma stabilisce che «[i]l Corpo provvede inoltre alla statistica e all'inventario forestale e può predisporre studi sui problemi di interesse forestale e montano ai fini della difesa del suolo e avanzare proposte di soluzione agli organi competenti».

Quanto alle funzioni svolte dal personale del CFVAR, l'art. 7, primo comma, dispone che esso «esercita le funzioni tecniche e di polizia indicate all'art. 1 e gli altri compiti stabiliti con legge o regolamento, nell'ambito della fascia funzionale di appartenenza, oltre a quelli derivanti dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza attribuita a termini del D.P.R. 6 maggio 1972, n. 297».

Tale decreto del Presidente della Repubblica (Norme di attuazione dello statuto speciale della Sardegna in materia di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale dei servizi forestali) dispone con un articolo unico che «[a]gli impiegati della carriera direttiva del ruolo organico del personale delle foreste ed a quelli del ruolo organico speciale dei sottufficiali e guardie forestali della regione autonoma della Sardegna è riconosciuta, con decreto del rappresentante del Governo nella Regione, la qualifica di agente di pubblica sicurezza. L'anzidetto personale, che abbia conseguito la suindicata qualifica, è autorizzato a portare armi del tipo che verrà stabilito dal rappresentante del Governo, d'intesa con la Giunta regionale».

I successivi artt. 21 e 25 della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 prevedono poi che, conseguentemente, il personale del CFVAR cessa dall'appartenere al corpo medesimo «qualora la competente autorità statale disponga la revoca della qualifica di agente di pubblica sicurezza» (art. 21) ovvero qualora, «entro 2 anni, non abbia avuto attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza da parte della competente autorità statale» (art. 25).

5.3.- Vi è pertanto una sostanziale coincidenza tra le funzioni già svolte a livello nazionale dal CFS e nel territorio sardo dal CFVAR, relative alla vigilanza, alla prevenzione, alla repressione della commissione di reati nei settori specifici presidiati da tali Corpi e il personale del predetto Corpo regionale assume la qualifica di agente di pubblica sicurezza secondo l'ordinamento statale.

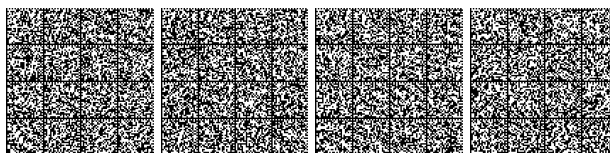
Con specifico riferimento al CFVAR, questa Corte rileva, peraltro, che il giudice di legittimità si è espresso per il riconoscimento al relativo personale della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, proprio in considerazione della rilevata omologia tra le attività dei corpi regionali e provinciali delle autonomie speciali e quelle del CFS (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 dicembre 2011-26 gennaio del 2012, n. 3220 e sezione prima penale, sentenza 19 giugno-7 agosto 2000, n. 4491).

L'intervenuta soppressione del CFS ad opera del d.lgs. n. 177 del 2016 non modifica la riportata ricostruzione poiché è rimasta inalterata la ripartizione delle competenze fra corpi forestali delle autonomie speciali nei rispettivi ambiti territoriali e quelle dell'Arma dei carabinieri, subentrata, a livello nazionale, al soppresso CFS.

5.4.- Questa Corte rileva poi che la disposizione dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, concernente le specifiche attività svolte dal CFVAR attraverso l'istituzione di nuclei investigativi sul fenomeno degli incendi boschivi, si ricollega per ciò stesso in via sistemica alla generale previsione dettata dal successivo art. 87 relativa ai complessivi compiti svolti dal CFVAR.

In proposito, la difesa statale omette di evidenziare che la stessa disposizione impugnata dell'art. 87 prevede che l'attività di polizia giudiziaria si svolga «ai sensi della vigente normativa nazionale» e, dunque, nel rispetto delle competenze legislative dello Stato.

Sicché, già tale considerazione induce ad escludere che le censurate previsioni possano ledere le dedotte competenze legislative statali.



D'altro canto, diversamente da quanto prospettato nel ricorso, le due previsioni impugnate non utilizzano il termine «attribuire» ma, significativamente, quello «svolgere», che ha evidente diversa accezione.

Per quanto rilevato, deve escludersi che i frammenti delle disposizioni censurate degli artt. 86 e 87 della legge regionale impugnata abbiano il paventato carattere attributivo al personale del CFVAR delle funzioni di polizia giudiziaria, in violazione della competenza legislativa statale dedotta dal ricorrente. Piuttosto, esse svolgono una funzione ricognitiva dei compiti esercitabili dal medesimo CFVAR in base all'assetto ordinamentale vigente, compreso quello statale.

In tale contesto, le complessive disposizioni dettate dall'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in tema di «[i]nvestigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne», operano in funzione dichiaratamente organizzativa, al fine di migliorare l'azione del CFVAR di contrasto al grave fenomeno storico degli incendi in Sardegna.

Invero, si è visto che le attività di vigilanza, di prevenzione e di repressione in materia di incendi boschivi assumono rilievo assolutamente primario nell'ambito delle funzioni attribuite al CFVAR, come attestano non solo la ricordata normativa regionale, ma, altresì, le disposizioni statali in materia di prevenzione e contrasto agli incendi boschivi che coinvolgono le regioni a statuto speciale proprio in funzione delle specifiche competenze statutarie in materia. In tal senso, occorre menzionare l'art. 1, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), secondo cui le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità contemplate dalla stessa legge secondo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, così come le complessive disposizioni del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120 (Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2021, n. 155 che prevedono un forte coinvolgimento delle autonomie regionali in relazione alle loro competenze in materia.

5.5.- Conclusivamente, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 86, comma 1, e dell'art. 87, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «[i]l Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria».

6.- È invece fondata nei termini di seguito indicati la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, terzo periodo, della stessa legge regionale, nella parte in cui dispone che il CFVAR «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

6.1.- I lavori preparatori non forniscono elementi per individuare la *ratio* della disposizione, emanata a distanza di ben sette anni dalla soppressione del CFS operata dal menzionato d.lgs. n. 177 del 2016, né eventuali apporti in tal senso sono forniti dalla difesa regionale, rimasta sul punto silente.

Nella sua concisa assertività, la disposizione nemmeno menziona il predetto intervento del legislatore statale e, dunque, non tiene in alcun conto del fatto che esso ripartisce le funzioni già espletate in campo nazionale dal soppresso CFS tra diverse amministrazioni statali.

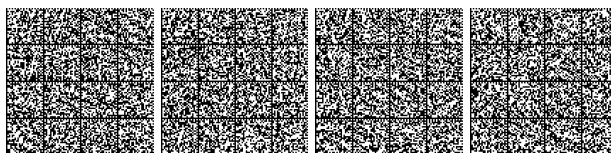
Ed invero l'art. 7 del citato d.lgs. n. 177 del 2016 dispone l'assorbimento del CFS nell'Arma dei carabinieri e l'attribuzione delle relative funzioni, ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e loro spegnimento con mezzi aerei attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle specifiche funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza ai sensi dell'art. 10.

Inoltre, il legislatore regionale ha ommesso di considerare che, tra i compiti già attribuiti al CFS, ve ne sono taluni, come correttamente rilevato dal ricorrente, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di tutela dell'ambiente e di attuazione di impegni internazionali, quali quelli già previsti dall'art. 2, comma 1, lettera c), della citata legge n. 36 del 2004 e ora attribuiti all'Arma dei carabinieri dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016.

Di particolare rilievo è il compito previsto dalla lettera *m*) del predetto art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016, concernente il «contrasto al commercio illegale nonché controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES, resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa nazionale, comunitaria e internazionale ad eccezione di quanto previsto agli articoli 10, comma 1, lettera *b*) e 11».

Difatti il «servizio CITES», già incardinato presso il CFS e ora esercitato dall'Arma dei carabinieri, è uno specifico organo posto a tutela delle specie di fauna e flora protette dalla omonima convenzione.

A seguito del d.lgs. n. 177 del 2016, l'Arma dei carabinieri ha istituito il Comando per la tutela della biodiversità e dei parchi che coordina i neoistituiti raggruppamenti Biodiversità, Parchi e CITES, che opera in collegamento sul territorio (allo stato) a numerosi nuclei operativi e distaccamenti.



Inoltre, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, istituito dall'Arma dei carabinieri per esercitare i compiti del soppresso CFS, ha ampliato la propria presenza nelle stesse regioni a statuto speciale con l'istituzione di Centri anticrimine in materia ambientale, di cui uno con sede a Cagliari, che operano assieme ai rispettivi Corpi forestali regionali.

Né potrebbe valorizzarsi la già evidenziata peculiarità dell'assetto delle competenze che deriva dalla pregressa assenza in Sardegna, in quanto Regione a statuto speciale, del CFS e del ruolo assegnato al CFVAR in riferimento alle attività dello stesso servizio CITES. Ciò in riferimento alla previsione della ricordata legge n. 150 del 1992, secondo cui accanto al CFS operano i Corpi forestali delle regioni a statuto speciale e delle Provincie autonome di Trento e di Bolzano, abilitati dalle competenti amministrazioni statali ad effettuare controlli e certificazioni in conformità alla citata convenzione.

Invero, la disposizione regionale impugnata implicherebbe una attribuzione diretta di tali competenze al CFVAR, attraverso una sorta di reviviscenza della normativa concernente le funzioni del disciolto CFS per devolverle integralmente, a livello regionale, al medesimo CFVAR.

Ciò in palese contrasto con le ricordate previsioni del d.lgs. n. 177 del 2016 e, in particolare, con l'art. 18 che ha disposto, in via generale, il subentro dell'Arma dei carabinieri al CFS.

6.2.- La disposizione in esame, prevista dall'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, risulta, pertanto, lesiva dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente e ne va, conseguentemente, dichiarata la illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone: «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato.»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, nonché all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «[i]l Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), h), l), ed s), Cost., nonché all'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

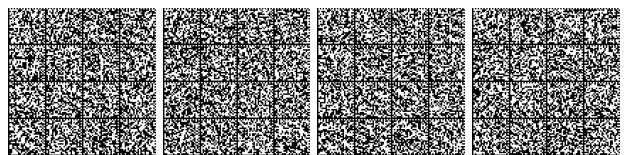
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 131

Ordinanza del 13 maggio 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di M. M.

Reati e pene - Applicazione degli aumenti o delle diminuzioni di pena - Mancata previsione che, quando la recidiva di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen. concorre con una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla.

– Codice penale, art. 63, terzo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di M... M... nato in ... il ...;

libero assente;

difeso dall'avv. di ufficio Antonio Benvenuti del foro di Firenze;

Imputato dei seguenti reati:

a) del reato previsto e punito dall'art. 612, comma 2, del codice penale in relazione all'art. 339 del codice penale perché, tirando fuori dai pantaloni un coltello, proferiva frasi intimidatorie all'indirizzo di L... T... prospettando alla medesima un grave e ingiusto danno.

b) del reato previsto e punito dall'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, perché senza giustificato motivo portava fuori dalla propria abitazione un coltello svizzero della lunghezza totale di 12 cm di cui lama di circa 5 cm e una chiave inglese in metallo lunga 20 cm.

Recidiva semplice.

Sentite le parti;

Premesso che:

con decreto del pubblico ministero emesso il 16 dicembre 2021 M... M... era citato a giudizio per rispondere del delitto ex art. 612, comma 2, del codice penale (in relazione all'art. 339 del codice penale) e della contravvenzione ex art. 4 della legge n. 110/1975, in ipotesi commessi il ...;

all'udienza del 16 dicembre 2022 il giudice disponeva la notifica a mani dell'imputato da parte della procuratrice generale, previe ricerche, del decreto di citazione a giudizio: il procedimento era contestualmente riassegnato al presente magistrato come da provvedimenti tabellari;

stante l'esito negativo delle ricerche, in data 3 luglio 2023 era emessa sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza da parte dell'imputato della pendenza del processo, ex art. 420-*quater* del codice penale;

in data 19 luglio 2023 l'imputato era rintracciato e la procuratrice generale gli notificava la citata sentenza, con i prescritti avvisi;

con provvedimento del 29 dicembre 2023 la sentenza ex art. 420-*quater* del codice di procedura penale era quindi revocata e il processo proseguiva;

in particolare, in data 22 aprile 2024 si svolgevano le testimonianze di L... T... (persona offesa) e di A... P... (agente della polizia di Stato). All'esito le parti illustravano le rispettive conclusioni: il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato alla pena finale di mesi tredici di reclusione; la difesa chiedeva l'assoluzione e, in subordine, minimo della pena e benefici di legge;



all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

Rilevato che:

l'istruttoria svolta ha consentito di accertare il delitto ascritto all'imputato al capo A) dell'imputazione; sussistono inoltre la recidiva e la contestata circostanza aggravante di cui agli articoli 612, commi 2-339, del codice penale;

quanto alla determinazione del trattamento sanzionatorio nei confronti dell'imputato per il citato delitto, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 63, comma 3, del codice penale, nella parte in cui non prevede che — quando la recidiva di cui all'art. 99, comma 1, del codice penale concorre con una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale — si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla;

Ciò premesso;

OSSERVA

1. Il procedimento a quo. La rilevanza della questione

1.1 L'imputato è accusato di avere minacciato la persona offesa facendo uso di un coltello.

1.2 L... T... nel corso della propria testimonianza ha dichiarato che — mentre era seduta al tavolino esterno di un bar, nel centro di..., intenta a pranzare — le si avvicinava un individuo; quest'ultimo sfregava la lama di un coltellino contro una chiave inglese e contestualmente minacciava la persona offesa di farle un buco in gola; allorché la donna chiedeva chiarimenti, il soggetto ripeteva la minaccia e la giustificava col fatto che la persona offesa avrebbe in precedenza parlato male di lui; L... T... rispondeva che aveva sbagliato persona e comunque lo invitava ad allontanarsi, l'uomo si spostava solo di qualche metro e affilava nuovamente la lama del coltello contro la chiave inglese, continuando a fissare la persona offesa; quest'ultima allora chiamava telefonicamente le forze di polizia, cui spiegava l'accaduto, e ne attendeva l'arrivo all'interno del bar.

1.3 Come riferito sia dalla T..., sia dall'agente P..., i poliziotti — appena giunti sul posto — prendevano contatti con la richiedente e, su indicazione di quest'ultima, individuavano l'attuale imputato, ancora presente davanti al bar; la successiva perquisizione consentiva di reperire addosso al medesimo un coltellino svizzero, con lama di 5 cm, e una chiave inglese lunga 20 cm.

1.4 Alla luce di quanto precede si deve affermare la responsabilità dell'imputato per il citato delitto di minaccia: le dichiarazioni della persona offesa sono risultate credibili e attendibili, in quanto disinteressate, logicamente coerenti e costanti nel tempo; sono inoltre riscontrate dal rinvenimento addosso all'imputato dei citati oggetti da parte della polizia giudiziaria intervenuta nell'immediatezza.

La condotta tenuta era certamente idonea ad intimorire la persona offesa: sia per il modo esplicito in cui il male ingiusto era prospettato, sia per la distanza ravvicinata da cui la minaccia era realizzata, sia per l'impiego del coltello (mostrato peraltro mentre l'imputato ne affilava la lama), sia per l'insistenza della condotta.

1.5 Sussiste la contestata circostanza aggravante di cui agli articoli 612, commi 2-339 del codice penale: l'imputato infatti per minacciare la persona offesa si è valso anche dell'uso di un coltellino, oggetto atto ad offendere certamente rientrando nel concetto di arma ai sensi dell'art. 585, comma 2, n. 2 del codice penale e quindi dell'art. 339 del codice penale, «atteso che anche oggetti comuni possono essere qualificati come armi improprie ai sensi dell'art. 585, comma secondo, del codice penale quando, in un contesto aggressivo, possano essere utilizzati come mezzi di offesa alla persona» (così Cassazione n. 26059 del 2 maggio 2019 Rv. 276132 — 01; si vedano anche Cassazione n. 54148 del 6 giugno 2016 UdRv. 268750 — 01, Cassazione n. 46482 del 20 giugno 2014 Rv. 261017 — 01 e Cassazione n. 47504 del 24 settembre 2012 Rv. 254082 - 01).

1.6 Si deve applicare altresì la contestata recidiva semplice.

1.6.1 In primo luogo, benché nella formulazione del capo d'imputazione l'espressione «Recidiva semplice» sia stata inserita dopo il capo B) relativo al reato *ex art.* 4 della legge n. 110/1975, la recidiva si deve ritenere contestata anche (o meglio: solo) con riguardo al delitto di minaccia.

Entrambi i capi d'imputazione «riguardano reati della stessa indole commessi in un unico frangente spazio-temporale [...] di guisa che unitariamente deve essere apprezzato lo svolgimento del catalogo imputativo, afferente, in sostanza, ad un unico fatto storico, rispetto al quale la contestazione delle singole disposizioni di legge violate, con pertinente descrizione delle condotte, assume rilievo come specificazione finalizzata alla mera qualificazione giuridica



[...] la recidiva è una circostanza aggravante inerente alla persona del colpevole e, come tale, ove contestata in calce a più imputazioni, deve intendersi riferita a ciascuna di esse salvo che si tratti di reati di diversa indole ovvero commessi in date diverse» (così Cassazione Sezione 2 - Sentenza n. 22966 del 9 marzo 2021 in un caso del tutto analogo in cui la contestazione della recidiva era stata inserita in calce all'elenco di tre reati, di cui l'ultimo era per l'appunto la contravvenzione *ex art. 4 della legge n. 110/1975*).

Del resto, la formula «Recidiva semplice» nel caso in esame è stata inserita anche dopo la data («...»), unica per entrambi i capi d'imputazione, ciò che rende evidente che, esattamente come la data, la contestazione della recidiva era relativa (anche o solo) al delitto di cui al capo *A*).

1.6.2 Il reato di minaccia in esame è un delitto non colposo.

1.6.3 Il certificato penale aggiornato dell'imputato evidenzia:

una sentenza di condanna del 15 luglio 2015 (irrev. 31 dicembre 2015) per resistenza a pubblico ufficiale *ex art. 337 del codice penale* e rifiuto d'indicazioni sulla propria identità *ex art. 651 del codice penale*, reati commessi a... in data... (condanna alla pena di mesi cinque di reclusione);

una sentenza di condanna del 1° dicembre 2017 (irrev. 17 aprile 2018) per ricettazione *ex art. 648 del codice penale*, reato commesso a ... in data ... (condanna alla pena di giorni quindici di reclusione ed euro 50 di multa);

una sentenza di condanna del 15 dicembre 2020 (irrev. 31 marzo 2021) per porto di oggetto atto ad offendere *ex art. 4 della legge n. 110/1975*, reato commesso a... in data ... (condanna alla pena di euro 1.000 di ammenda);

una sentenza di assoluzione del 22 marzo 2022 (irrev. 26 aprile 2022) per particolare tenuità del fatto per porto di oggetto atto ad offendere *ex art. 4 legge n. 110/1975*, reato commesso a ... in data ...;

un decreto penale di condanna del 28 giugno 2023 (esecutivo 19 luglio 2023) per getto pericoloso di cose *ex art. 674 del codice penale*, reato commesso a ... in data ... (condanna alla pena di euro 1.500 di ammenda).

Ai fini del giudizio circa l'applicazione della recidiva rilevano soltanto la condanna del 15 luglio 2015 (irrev. 31 dicembre 2015) per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale e la condanna del 1° dicembre 2017 (irrev. 17 aprile 2018) per il delitto di ricettazione; gli altri provvedimenti afferiscono infatti a contravvenzioni (in un caso si tratta inoltre di assoluzione per particolare tenuità del fatto e in due casi di provvedimenti divenuti irrevocabili dopo il reato ora in esame).

La resistenza a pubblico ufficiale è delitto della stessa indole rispetto a quello ora in esame. È infatti un reato connotato da violenza o minaccia alla persona. Del resto, il regolare funzionamento della pubblica amministrazione — bene giuridico tutelato dall'art. 337 del codice penale — «va inteso in senso ampio, in quanto in esso si ricomprende anche la sicurezza e la libertà di determinazione e di azione degli organi pubblici, mediante la protezione delle persone fisiche che singolarmente o in collegio ne esercitano le funzioni o ne adempiono i servizi» (Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 40981 del 22 febbraio 2018).

Più in generale, i due reati paiono espressione di un medesimo tipo di devianza.

Il citato precedente inoltre, per quanto non recente, non è neppure remoto (la sentenza è divenuta irrevocabile circa cinque anni e nove mesi prima del fatto in esame).

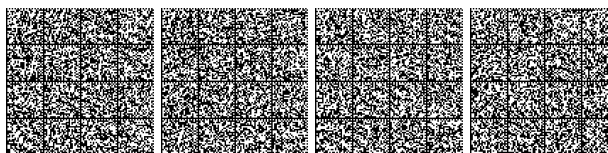
La ricettazione, per quanto delitto non della stessa indole, è decisamente più recente (era commesso circa sei anni prima del fatto in esame e accertato con sentenza irrevocabile circa tre anni prima del fatto in esame), attesta che la precedente sentenza di condanna non aveva dispiegato una sufficiente efficacia deterrente ed evidenzia una pericolosità del prevenuto anche con riguardo al bene giuridico patrimonio (bene giuridico spesso oggetto di offesa, come il bene della integrità personale, nella devianza c.d. «di strada»). Alla luce di quanto precede, il nuovo delitto ora in esame manifesta una maggiore pericolosità e colpevolezza dell'imputato, mostratosi insensibile al precedente provvedimento di condanna adottato nei suoi confronti e quindi, da un lato, maggiormente rimproverabile per la commissione del nuovo delitto e, dall'altro, da ritenersi tanto più incline a reiterare atti connotati da violenza morale o fisica.

1.6.4 Per quanto i precedenti rilevanti siano due, di cui uno specifico (resistenza a pubblico ufficiale) e uno infra-quinquennale (ricettazione), può applicarsi la sola recidiva semplice in ragione del limite imposto dalla contestazione.

Costituirebbe infatti violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza l'affermazione, in sentenza, di una tipologia di recidiva diversa e più grave rispetto a quella contestata (*cf.* Cassazione, Sezione 3 — sentenza n. 14233 del 5 febbraio 2020 Rv. 279289 — 02, Cassazione, Sezione 3, sentenza n. 43795 del 1° dicembre 2016 Rv. 270843 — 01 Cassazione, Sezione 2, sentenza n. 37523 del 7 luglio 2009 Rv. 244732 — 01).

1.7 Non si ravvisano i presupposti per il riconoscimento di circostanze attenuanti.

In particolare, non pare possibile applicare le circostanze attenuanti generiche, difettando elementi a cui ancorarne il riconoscimento: l'imputato non è incensurato, nè ha risarcito il danno o anche solo mostrato segni di ravvedimento.



1.8 La recidiva è pacificamente una circostanza aggravante.

1.9 In base alla disciplina di cui all'art. 63, comma 3, del codice penale, in tema di concorso di circostanze aggravanti, in presenza di una circostanza per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato (c.d. circostanza autonoma) o di una circostanza che comporta un aumento della pena superiore ad un terzo (c.d. circostanza ad effetto speciale), l'aumento per le altre circostanze non opera sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta.

L'art. 63, comma 4, del codice penale stabilisce viceversa che, in presenza di più circostanze aggravanti autonome o ad effetto speciale, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla.

Nel caso di specie la circostanza di cui agli articoli 612, commi 2 e 339, del codice penale è per l'appunto una circostanza aggravante autonoma, comportando l'applicazione della pena della reclusione (fino a un anno) anziché quella della multa prevista per la fattispecie base dall'art. 612, comma 1, del codice penale.

La recidiva semplice *ex art.* 99, comma 1, del codice penale è una circostanza aggravante ad effetto comune, comportando un aumento di un terzo della pena (e dunque né l'applicazione di una pena di specie diversa né un aumento superiore ad un terzo).

Quindi, in base al citato disposto dell'art. 63, comma 4, del codice penale, occorre prima applicare la circostanza autonoma *ex art.* 612, commi 2 e 339, del codice penale e quindi sulla pena risultante applicare un aumento di un terzo per la recidiva.

1.10 In concreto — tenuto conto delle modalità della minaccia e della tipologia di arma impiegata, ma anche del contesto in cui il fatto è avvenuto (in pieno giorno, nel centro cittadino) — si reputa congrua, per effetto della sussistenza della circostanza autonoma, la pena di mesi quattro di reclusione. Su tale pena, alla stregua della norma censurata, si dovrebbe necessariamente applicare un aumento di un terzo in relazione alla recidiva semplice, con conseguente applicazione della pena finale di mesi cinque e giorni dieci di reclusione.

1.11 Viceversa, qualora la questione qui posta fosse accolta, sarebbe possibile astenersi dall'applicare un ulteriore aumento di pena di un terzo legato alla recidiva (pur ritenuta sussistente) o comunque applicare un aumento fino ad un terzo (anziché necessariamente di un terzo), secondo un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 63, comma 4, del codice penale.

Considerati i peculiari effetti già esplicitati dalla circostanza autonoma *ex art.* 612, commi 2 e 339, del codice penale (applicazione di una pena detentiva anziché di una mera pena pecuniaria) e valutate la portata offensiva complessiva del fatto e le condizioni soggettive dell'imputato, si ritiene che in effetti la pena di mesi quattro di reclusione sarebbe nel caso di specie congrua (laddove un ulteriore aumento di un terzo determinerebbe una pena eccessiva).

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Questo giudice sospetta dell'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione dell'art. 63, comma 3, del codice penale, nella parte in cui non prevede che — quando la recidiva di cui all'art. 99, comma 1, del codice penale concorre con una circostanza aggravante autonoma o ad effetto speciale — si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla.

In altri termini si chiede alla Corte costituzionale una pronuncia che, nella citata ipotesi di concorso della recidiva semplice con una circostanza aggravante autonoma o ad effetto speciale, renda applicabile il meccanismo previsto dall'art. 63, comma 4, del codice penale (previsto per le ipotesi di concorso omogeneo di più circostanze autonome o ad effetto speciale) anziché quello previsto dall'art. 63, comma 3, del codice penale (previsto in via generale per le ipotesi di concorso di una circostanza autonoma o ad effetto speciale con una o più circostanze ad effetto comune).

2.2 Ad avviso di chi scrive tale soluzione pare imposta dal principio di proporzionalità della pena — enucleato dalla Corte costituzionale sulla base dei principi di cui agli art. 3 e 27, comma 3, della Costituzione — e più in generale dal principio di ragionevolezza-uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

2.3 In proposito, si consideri che — allorché a concorrere con una circostanza autonoma o ad effetto speciale sia una recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) di cui ai commi 2 e seguenti dell'art. 99 del codice penale, il giudice — applicata la pena stabilita per la circostanza più grave — può astenersi dall'applicare un ulteriore aumento di pena in relazione alla circostanza meno grave o, in alternativa, può applicare un aumento fino ad un terzo.

La recidiva qualificata di cui all'art. 99, commi 2, 3 e 4, del codice penale è infatti una circostanza aggravante ad effetto speciale e pertanto, in caso di concorso una circostanza aggravante autonoma o con altra circostanza aggravante ad effetto speciale, soggiace alla regola dell'applicazione della pena prevista per la circostanza più grave, con possibilità per il giudice di un ulteriore aumento ai sensi del combinato disposto degli articoli 63, comma 4, del codice penale e 64, comma 1, del codice penale (si veda, tra le altre, Cassazione Sezioni unite, sentenza n. 20798 del 24 febbraio 2011



Rv. 249664 — 01). In particolare, «la disciplina di cui all'art. 63, comma quarto, del codice penale, si applica integralmente nel caso in cui la recidiva concorre con altra aggravante speciale e rispetto a questa sia stata ritenuta meno grave, con la conseguenza che il giudice [...] può procedere all'ulteriore aumento di pena entro il limite di cui al combinato disposto degli articoli 63, comma quarto, e 64, comma primo, del codice penale, (“fino ad un terzo della pena prevista per il reato connesso”))» (Cassazione Sezione 6, sentenza n. 13843 del 16 gennaio 2018 Rv. 272637 — 01: nello stesso senso Cassazione Sezione 2, sentenza n. 9365 del 13 febbraio 2015 Rv. 263981 - 01).

2.4 Quindi, nel caso in esame, ove ricorresse una recidiva qualificata — posto che la circostanza più grave sarebbe comunque la circostanza autonoma di cui agli articoli 612, commi 2-339, del codice penale (che comporta l'applicazione della pena della reclusione fino ad un anno) — sarebbe possibile applicare *tout court* la pena di mesi quattro di reclusione, individuata ex art. 133 del codice penale sulla base della citata circostanza autonoma, astenendosi dall'applicare un ulteriore aumento di pena per la recidiva qualificata, posto che tale aumento sarebbe solo facoltativo: sarebbe altresì astrattamente possibile, nell'esercizio del potere discrezionale e motivando adeguatamente (*cf.*, tra le altre, Cassazione Sezione 2 -, sentenza n. 22763 del 10 luglio 2020 Rv. 279478 — 01), disporre un aumento della pena fino ad un terzo della stessa, con conseguente applicazione di una pena finale compresa tra quattro mesi ed un giorno di reclusione e cinque mesi e dieci giorni di reclusione).

Viceversa, posto che la recidiva è solo semplice e costituisce quindi una circostanza aggravante ad effetto comune, in base alla norma censurata bisognerebbe necessariamente applicare un ulteriore aumento nella misura di un terzo, con conseguente applicazione di una pena finale di cinque mesi e dieci giorni di reclusione.

2.5 Quindi, a fronte di una situazione per definizione meno grave, quale è l'ipotesi di recidiva semplice rispetto alle forme qualificate di recidiva, in base alla disciplina qui censurata si dovrebbe necessariamente applicare una pena più severa.

L'irragionevolezza risulta evidente. Così come pare evidente che la pena, così determinata, non potrebbe mai essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare quindi la propria funzione rieducativa; al contrario il condannato — che per effetto della recidiva semplice si veda assoggettato ad una pena più elevata di quella che potrebbe essergli applicata nel caso fosse stato recidivo reiterato, specifico e infraquinquennale — non potrebbe che percepire come irragionevole la pena stessa e non aderirebbe quindi al trattamento rieducativo.

Si deve inoltre rilevare che, nel caso della recidiva semplice, l'irragionevolezza legata all'obbligatorietà dell'ulteriore aumento per le aggravanti ad effetto comune ex art. 63, comma 3, del codice penale è amplificata dalla rigidità dell'aumento previsto dall'art. 99, comma 1, del codice penale, necessariamente di un terzo (con il limite ex art. 99, comma 6, del codice penale) e non «fino a un terzo» ex art. 64, comma 1, del codice penale, come normalmente avviene per le circostanze ad effetto comune.

Nel caso di specie l'irragionevolezza risulta ancora più evidente ove si consideri che all'imputato è stata contestata la recidiva semplice, ma sussistevano gli estremi per la contestazione e l'applicazione di una recidiva di tipologia più grave. Risulta paradossale che, per effetto di tale mancata contestazione, egli debba subire un trattamento sanzionatorio più severo.

2.6 Alcune ulteriori osservazioni paiono opportune.

2.6.1 Si potrebbe obiettare che la recidiva semplice è pur sempre facoltativa e quindi il giudice potrebbe astenersi dall'applicarla.

Il carattere facoltativo della recidiva semplice — così come delle altre tipologie di recidiva — attiene tuttavia al fatto che «in presenza di contestazione della recidiva a norma di uno dei primi quattro commi dell'art. 99 del codice penale, è compito del giudice quello di verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito sia sintomo effettivo di riprovevolezza della condotta e di pericolosità del suo autore, avuto riguardo alla natura dei reati, al tipo di devianza di cui essi sono il segno, alla qualità e al grado di offensività dei comportamenti, alla distanza temporale tra i fatti e al livello di omogeneità esistente tra loro, all'eventuale occasionalità della ricaduta e a ogni altro parametro individualizzante significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero e indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali» (Cassazione Sezioni unite, sentenza n. 35738 del 27 maggio 2010 Rv. 247838 - 01; nello stesso Corte Costituzionale sentenza n. 192 del 2007 e, con riguardo alla recidiva ex art. 99, comma 5, del codice penale, sentenza n. 185 del 2015).

Una volta effettuato tale vaglio con esito positivo, il giudice deve applicare la recidiva e non può escluderla in considerazione degli effetti irragionevoli che deriverebbero dalla sua applicazione. Si tratta infatti di valutazioni su piani logicamente distinti.



In altri termini, «il giudice deve innanzi tutto accertare, con discrezionalità valutativa, se sussistono i presupposti per applicare l'aumento di pena per la recidiva [...], verificando, in concreto, se le precedenti condanne abbiano reso la persona maggiormente incline a commettere un ulteriore reato. È questo un accertamento distinto rispetto alla (logicamente successiva) valutazione di proporzionalità della pena irrogabile ove sia in concreto applicabile l'aumento per la recidiva» (Corte costituzionale n. 94 del 2023).

Il giudice quindi, ove ritenga (con una valutazione logicamente prioritaria) che la ricaduta nel reato sia manifestazione di maggiore colpevolezza e pericolosità del soggetto, non può escludere la recidiva — facendo leva sulla facoltatività della stessa — al fine di evitare gli effetti irragionevoli che deriverebbero dalla relativa applicazione: si tratterebbe in tal caso di un espediente volto ad eludere l'applicazione della norma di cui al combinato disposto degli articoli 63, comma 3, e 99, comma 1, del codice penale.

Al contrario — una volta ritenuto che la reiterazione dell'illecito sia sintomo effettivo di riprovevolezza della condotta e di pericolosità del suo autore — l'unica soluzione possibile pare essere quella di censurare la legittimità costituzionale della norma che disciplina gli effetti dell'applicazione della recidiva.

2.6.2 Analogamente, non pare potersi obiettare che il giudice potrebbe comunque riconoscere le circostanze attenuanti generiche in misura equivalente alla recidiva, sì da evitare gli effetti irragionevoli conseguenti all'applicazione di quest'ultima.

Come più volte osservato dalla Corte costituzionale, le attenuanti generiche «non svolgono nel sistema una funzione genericamente indulgenziale, quasi si trattasse di un beneficio sistematicamente concesso a qualsiasi condannato. [...] [A]lle attenuanti generiche compete piuttosto l'essenziale funzione di attribuire rilevanza, ai fini della commisurazione della sanzione, a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore [...] che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre» (sentenza n. 197 del 2023, punto 5.3.2. del Considerato in diritto). Specifiche e puntuali caratteristiche che il giudice dovrebbe poter rilevare nel singolo caso concreto, dandone conto nella motivazione; senza che, invece, il giudice sia di fatto costretto a riconoscere le attenuanti generiche al solo scopo di evitare l'irrogazione di una pena sproporzionata, altrimenti imposta dal minimo editale, in relazione all'esiguo disvalore del fatto concreto (sentenza n. 63 del 2022, punto 4.6. del Considerato in diritto)» (così, ancora recentemente, Corte costituzionale sentenza n. 46 del 2024).

Inoltre, nel caso di specie — posto che il giudizio di bilanciamento è unico e dovrebbe quindi coinvolgere anche la circostanza aggravante *ex art. 612, comma 2-339 del codice penale* — il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche al solo fine di evitare gli effetti irragionevoli sopra descritti finirebbe paradossalmente per determinare l'effetto di rendere applicabile la sola pena pecuniaria *ex art. 612, comma 1, del codice penale*.

2.6.3 Si potrebbe sostenere che il pregiudizio che il recidivo semplice subisce per effetto della disciplina *ex art. 63, comma 3, del codice penale* rispetto al recidivo qualificato (che beneficia della disciplina *ex art. 63, comma 4, del codice penale*) sia compensato dalla disciplina di maggior rigore che l'ordinamento detta sotto plurimi profili con riguardo alla recidiva qualificata (prescrizione, limiti al bilanciamento delle circostanze attenuanti con la recidiva reiterata, aumento minimo della pena per il concorso formale e la continuazione *ex art. 81, comma 4, del codice penale, ecc.*).

Anche tale argomentazione non pare però persuasiva. L'incidenza sul trattamento sanzionatorio non è infatti l'unico effetto dell'applicazione della recidiva, ma ne è certamente il principale. Non pare pertanto possibile giustificare degli effetti irragionevoli relativi al trattamento sanzionatorio in ragione di tali ulteriori e diversi profili, di rilevanza peraltro solo teorica (nel caso di specie: non s'intravede una possibile rilevanza concreta ai fini della prescrizione; non ricorrono circostanze attenuanti; la recidiva reiterata non è mai stata precedentemente applicata e quindi non si applica la norma di cui all'*art. 81, comma 4, del codice penale; ecc.*)

2.6.4 Non pare esservi spazio per un'interpretazione conforme della norma censurata, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

Si deve rilevare che la giurisprudenza di legittimità in talune pronunce ha — sia pur sinteticamente — affrontato il problema della possibile irragionevolezza della disciplina di cui all'*art. 63, comma 3, del codice penale*, avuto riguardo al differente disposto dell'*art. 63, comma 4, del codice penale*.

In particolare, la Corte di Cassazione — con riguardo ad una fattispecie in cui ricorrevano una circostanza ad effetto speciale (recidiva aggravata) e più circostanze ad effetto comune - con la sentenza n. 7574 del 15 gennaio 2019 Rv. 275632 - 01 ha affermato che «Nel caso di concorso tra una circostanza aggravante ad effetto speciale ed altre circostanze aggravanti ad effetto comune, non può operarsi la somma aritmetica prevista dall'*art. 63, secondo comma, del codice penale*, ma deve trovare applicazione il criterio moderatore previsto dal quarto comma della medesima norma, onde evitare che le circostanze ad effetto comune comportino un aumento di pena maggiore di quello derivante dalla ricorrenza di più circostanze aggravanti ad effetto speciale» (motivazioni ancora più sintetiche si rinvencono in



Cassazione Sezione 2, sentenza n. 19146 del 2019 e Cassazione Sezione 5, sentenza n. 1928 del 21 dicembre 2017, che contestualmente riteneva «manifestamente infondata e dunque inammissibile l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa proprio in ordine ai sopra ricordati articoli 63 e 66 del codice penale, atteso che il legislatore ha previsto, nell'ambito della sua discrezionalità, un sistema diverso di calcolo della pena in presenza del concorso di circostanze aggravanti ad effetto speciale e circostanze comuni, diversità peraltro ampiamente giustificata anche dal diverso regime giuridico delle modalità di aumento della pena accordato dal legislatore alle due tipologie di aggravanti»).

In un'ipotesi più recente di concorso di più circostanze aggravanti ad effetto speciale e una circostanza aggravante ad effetto comune, da ultimo la Corte di Cassazione - dopo avere ricordato e in qualche modo interpretato le pronunce sopra segnalate - ha affermato che «In caso di concorso di aggravanti comuni e aggravanti ad effetto speciale, il giudice, se non diversamente stabilito, dopo aver individuato la sanzione prevista per l'aggravante ad effetto speciale più grave, opera, nell'esercizio del potere discrezionale conferitogli dall'art. 63, comma quarto, del codice penale, un unico aumento di pena fino a un terzo per tutte le ulteriori aggravanti ad effetto speciale e, all'esito, effettua gli eventuali aumenti obbligatori per le aggravanti comuni entro i limiti di cui all'art. 66 del codice penale - (Cassazione Sezione 2 - sentenza n. 46210 del 3 ottobre 2023 Rv. 285437 - 01).

In effetti, tale pronuncia pare essere quella più aderente al dato letterale dell'art. 63, commi 3 e 4, del codice penale.

In virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata è (forse) possibile — attraverso quella che comunque appare una «forzatura» del dato normativo — ritenere che in caso di concorso tra una circostanza autonoma o ad effetto speciale e più circostanze ad effetto comune, una volta individuata la pena sulla base della circostanza autonoma o ad effetto speciale il giudice possa limitarsi ad un solo aumento di pena in relazione alle più circostanze ad effetto comune.

Stante il chiaro disposto dell'art. 63, commi 3 e 4, del codice penale, la disciplina dettata con riguardo al concorso di più circostanze autonome o ad effetto speciale non pare invece potersi applicare all'ipotesi del concorso di una circostanza aggravante autonoma o ad effetto speciale con una circostanza aggravante ad effetto comune (come la recidiva semplice). Con riguardo alla suddetta ipotesi l'art. 63, comma 3, del codice penale prevede infatti espressamente che l'aumento o la diminuzione per le circostanze ad effetto comune operi sulla pena stabilita per la circostanza autonoma o ad effetto speciale, senza prevedere che l'aumento ulteriore sia facoltativo o che possa essere in misura discrezionale fino ad un terzo.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione — della norma dell'art. 63, comma 3, del codice penale nella parte in cui non prevede che — quando la recidiva di cui all'art. 99, comma 1, del codice penale concorre con una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale — si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5, del codice di procedura penale.

Firenze, 13 maggio 2024

Il giudice: ATTINA

24C00156



N. 132

Ordinanza del 20 maggio 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di A. C.

Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui - Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione di una sanzione penale anziché della sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000, anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen. né ha ad oggetto i beni di cui agli artt. 635, secondo comma, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen.

– Codice penale, art. 639.

In subordine: Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui - Regime di procedibilità – Denunciata previsione della procedibilità d'ufficio per i casi previsti dal secondo comma dell'art. 639 cod. pen. anche quando i fatti abbiano ad oggetto beni diversi da quelli di cui all'art. 635, secondo comma, cod. pen., ad eccezione delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell'art. 625, primo comma, numero 7), cod. pen., e non siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico né del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen. e la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità.

– Codice penale, art. 639, quinto comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di C. A. nato a ... il ...; elettiv. domiciliato in Sesto Fiorentino, via Cattaneo 7 (elezione nel verbale CC Sesto Fiorentino del 5 ottobre 2022); libero assente; difeso dall'avv. di fiducia Raffaella Tucci del foro di Firenze (nomina nel verbale CC Sesto Fiorentino del 5 ottobre 2022);

imputato: a) del reato di cui agli articoli 110 e 639, II e IV comma e 61 n. 5 del codice penale perché, eventualmente in concorso con altri soggetti allo stato ignoti, si introduceva all'interno del condominio di viale ... e raggiunta la porta di ingresso dell'appartamento di B. D. la imbrattava di escrementi insieme al muro e al pavimento e lasciando un sacchetto con altri escrementi. In tempo di notte. Fatti commessi in ... nella notte tra il ...

sentite le parti;

premessi che:

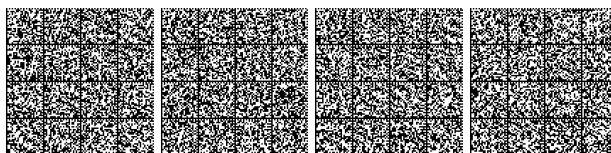
con decreto del pubblico ministero emesso il 4 maggio 2023 C. A. era citato a giudizio per il delitto di deturpamento e imbrattamento di cosa altrui, aggravato ai sensi degli articoli 639, comma 2 e 61 n. 5 del codice penale;

all'udienza predibattimentale odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare il pubblico ministero chiedeva sentenza di non luogo a procedere per non avere l'imputato commesso il fatto, il difensore chiedeva sentenza di non luogo a procedere non essendo possibile una ragionevole prognosi di condanna;

rilevato che:

A) le parti hanno sottolineato che dagli atti d'indagine (comunicazione notizia di reato, denuncia della persona offesa, verbali di sommarie informazioni) emergono elementi alla luce dei quali l'attribuzione all'imputato del fatto di reato contestato risulta problematica ai fini di una ragionevole prognosi di condanna.

In sostanza, in data ... D. B. sporgeva una denuncia in cui affermava che lo stesso giorno — tra le ore ... e le ore ... — (mentre ella era all'interno del proprio appartamento). qualcuno aveva imbrattato con degli escrementi la porta, il pavimento ed un muro del suo terrazzo; dai successivi accertamenti della P.G. si risaliva alla figura del C., che aveva un'accesa ostilità (in ragione di fatti precedenti) nei confronti dei figli della ... e che dopo i fatti scherniva uno di questi chiedendogli se il rinvenimento degli escrementi (circostanza che la persona offesa e i figli non avevano rivelato a nessuno al di fuori della propria cerchia ristretta) gli fosse piaciuto; le dichiarazioni rese dal prevenuto, in assenza di garanzie, circa il modo alternativo in cui sarebbe venuto a conoscenza dell'episodio non sono utilizzabili. per cui non rilevano neppure gli ulteriori accertamenti svolti dai Carabinieri onde verificare la fondatezza di tale giustificazione;



B) ai sensi dell'art. 554-ter, comma 1 del c.p.p. però questo giudice — prima ancora che porsi la questione se gli elementi acquisiti consentano una ragionevole prognosi di condanna — deve valutare «se sulla base degli atti trasmessi ai sensi dell'art. 553, sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, se risulta che il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che l'imputato non è punibile per qualsiasi causa»;

C) essendo contestata (correttamente) l'ipotesi di cui all'art. 639, comma 2 del codice penale (oggetto della condotta sono parti di un immobile), ai sensi dell'art. 639, comma 5 del codice penale, il reato è procedibile d'ufficio;

D) ritiene però questo giudice di dover valutare la legittimità della previsione della rilevanza penale del fatto in esame («se risulta che il fatto non è previsto dalla legge come reato») e della sua procedibilità d'ufficio («se [...] sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita»);

E) pare in particolare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 639 codice penale nella parte in cui prevede che per i fatti ivi descritti si applichi — anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 c.p., né ha ad oggetto i beni di cui agli articoli 635, comma 2, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale — una sanzione penale anziché la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000; o, in subordine, in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 639, comma 5 del codice penale nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio per i casi previsti dall'art. 639, comma 2 del codice penale anche quando i fatti abbiano ad oggetto beni diversi da quelli di cui art. 635, comma 2 del codice penale — ad eccezione delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell'art. 625, comma 1 n. 7 del codice penale — e non siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico né del delitto previsto dall'art. 331 del codice penale e la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità;

ciò premesso, osserva.

1. Rilevanza della questione

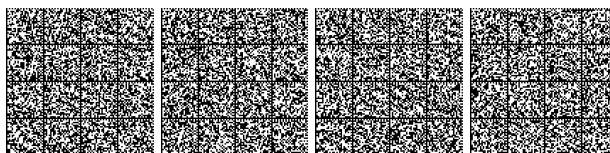
1.1 Come si è già evidenziato, qualora fosse accolta la questione sollevata in via principale, si dovrebbe emettere una sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Nel caso di specie, infatti, il fatto non è stato commesso con violenza alla persona o con minaccia; né è stato commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 c.p.; né ha avuto ad oggetto i beni di cui agli art. 635, comma 2, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale.

Più precisamente, oggetto della condotta erano alcune parti di un immobile non pubblico (ma privato), non destinato ad uso pubblico né all'esercizio di un culto (ma a privata abitazione), non ricompreso nel perimetro del centro storico (bensì nella periferia di ...), né con lavori di costruzione, ristrutturazione, recupero o risanamento in corso o ultimati (non risultanti agli atti). Quanto al richiamo operato dall'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale all'art. 625, n. 7 c.p., le cose oggetto della condotta non erano cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza (come si è detto, si trattava di un immobile privato, destinato ad abitazione, di cui non risulta in alcun modo la sottoposizione a sequestro o pignoramento, che viceversa occorre ragionevolmente escludere, in quanto diversamente la persona offesa ne avrebbe dato ragionevolmente atto in denuncia).

Quanto all'esposizione alla pubblica fede, in disparte la questione, dibattuta in giurisprudenza, se possa considerarsi esposta alla pubblica fede la porta o vetrina di un immobile al cui interno sia presente il titolare (in senso negativo, tra le altre, Cassazione Sez. 2, sentenza n. 26857 del 17 febbraio 2017 Rv. 270660 - 01; in senso affermativo, tra le altre, Cassazione Sez. 2, sentenza n. 50655 del 10 novembre 2023 Rv. 285688 - 01), è qui dirimente la circostanza che le parti dell'immobile concretamente imbrattate fossero interne ad un edificio condominiale e dunque non facilmente accessibili a chiunque (così in denuncia la persona offesa: «ignoti si sono introdotti all'interno del mio terrazzo (da cui si accede tramite corridoio ubicato all'interno del condominio)»; non è dato sapere in base agli atti del fascicolo come l'imputato abbia eventualmente avuto accesso alle citate parti dell'immobile). Si deve infatti ritenere condivisibile il principio affermato dalla Corte di cassazione, secondo cui «Non integra l'ipotesi di danneggiamento aggravato, ai sensi dell'art. 635 n. 3 codice penale in relazione all'art. 625 n. 7 codice penale (fatto commesso su cose esposte alla pubblica fede), la forzatura della porta di ingresso di un'abitazione, posta all'interno di un condominio» (così Cassazione Sez. 2, sentenza n. 44953 dell'11 ottobre 2016 Rv. 268318 - 01).

Con tutta evidenza i fatti oggetto del presente procedimento non investono opere destinate all'irrigazione, piante, boschi, vivai, attrezzature o impianti sportivi né dati, programmi o sistemi informatici o telematici.



1.2 Parimenti rilevante risulta la questione sollevata in via subordinata. Ove quest'ultima fosse accolta, si dovrebbe infatti emettere una sentenza di non luogo a procedere per difetto della condizione di procedibilità.

Nella fattispecie di imbrattamento oggetto del presente procedimento non ricorre alcuna ipotesi nella quale il reato di danneggiamento sarebbe procedibile d'ufficio: oggetto della condotta non sono edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati, né opere destinate all'irrigazione, né piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento, né attrezzature e impianti sportivi, né dati, programmi o sistemi informatici o telematici; i fatti non sono stati commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, né del delitto ex art. 331 c.p.; la persona offesa non è incapace, per età o per infermità (a seguito delle modifiche apportate all'art. 635 del codice penale dal decreto legislativo n. 31/2024, l'esposizione per necessità o consuetudine o destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell'art. 625, comma 1 n. 7 del codice penale delle cose oggetto della condotta di danneggiamento non rende più procedibile d'ufficio tale reato, salvo il caso in cui il fatto sia commesso in occasione del delitto di cui all'art. 331 codice penale ovvero se la persona offesa sia incapace, per età o per infermità).

La persona offesa D. B. risulta avere presentato una mera denuncia, senza formulare — né espressamente né implicitamente — una richiesta di punizione dell'autore dei fatti.

Si osservi ancora che l'ipotesi di cui all'art. 639, comma 2 del codice penale costituisce ad avviso di questo giudice un'ipotesi aggravata rispetto alla fattispecie base di cui al primo comma dello stesso articolo; ad ogni modo, ai fini della presente questione, la natura di fattispecie aggravata o piuttosto di reato autonomo della ipotesi di cui all'art. 639, comma 2 codice penale non è dirimente (la questione pare in ogni caso rilevante).

1.3 Viceversa ove le questioni qui poste fossero infondate si dovrebbe valutare la ben più problematica questione dell'attribuzione all'imputato del fatto in esame, ai fini di una ragionevole prognosi di condanna.

1.4 La decisione della Corte sarebbe quindi idonea ad incidere sul percorso motivazionale di questo giudice.

2. Non manifesta infondatezza.

2.1 La questione qui sollevata in via principale è per certi versi simile a quelle già sollevate dal Tribunale di Milano e dal Tribunale di Aosta, dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 102 del 2018 per vizi della motivazione in ordine alla rilevanza.

Più precisamente, si lamenta una violazione del principio di uguaglianza/ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e del principio di proporzionalità di cui agli articoli 3 e 27, comma 3 Cost. in relazione a quanto previsto dall'art. 635 del codice penale e dall'art. 4, decreto legislativo n. 7/2016 per i fatti di danneggiamento.

2.2 Il reato di deturpamento e imbrattamento — come si può evincere sia dalle condotte incriminate, sia dalla clausola di riserva che figura nell'*incipit* dell'art. 639 codice penale («fuori dei casi preveduti dall'art. 635»), sia dalle pene comminate — è fattispecie sussidiaria e meno grave rispetto alla figura delittuosa del danneggiamento di cui all'art. 635 c.p., avendo ad oggetto condotte che offendono il medesimo bene giuridico, possono realizzarsi con modalità simili, ma con effetti di grado diverso nelle due figure di reato.

La giurisprudenza di legittimità è assolutamente costante in proposito.

Così la sentenza della Corte di cassazione n. 38574 del 21 maggio 2014 Rv. 262220 - 01: «Il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 codice penale si distingue da quello di deturpamento o imbrattamento previsto dall'art. 639 codice penale, in quanto il primo produce una modificazione della cosa altrui che ne diminuisce in modo apprezzabile il valore o ne impedisce anche parzialmente l'uso, dando così luogo alla necessità di un intervento ripristinatorio dell'essenza e della funzionalità della cosa stessa mentre il secondo produce solo un'alterazione temporanea e superficiale della "*res aliena*", il cui aspetto originario, quale che sia la spesa da affrontare, è comunque facilmente reintegrabile» (fattispecie in cui il ricorrente invocava la più mite qualificazione ai sensi dell'art. 639 codice penale e in cui la suprema Corte riteneva invece immune da censure la decisione del giudice di merito che aveva affermato la responsabilità dell'imputato per il reato di danneggiamento).

Negli stessi termini si erano già espresse le sentenze Cassazione Sez. 2, n. 28793 del 16 giugno 2005 Rv. 232006 - 01 e Cassazione Sez. 2, sentenza n. 22370 del 10 maggio 2002 Rv. 221713 - 01.

In precedenza, con la sentenza Sez. 6, n. 11756 del 3 novembre 2000 Rv. 217386 - 01, la suprema Corte aveva affermato che «La condotta consistente nell'imbrattare o deturpare i muri di una abitazione con scritte a vernice è inquadrabile nella fattispecie criminosa prevista dall'art. 639 codice penale e non in quella di cui all'art. 635 codice penale (Danneggiamento), mancando un'immanenza, almeno relativa, degli effetti dannosi sul bene deteriorato, sempre che possa comunque ripristinarsi, senza particolari difficoltà, l'aspetto e il valore originario del bene medesimo» (Nella fattispecie la Corte, pur riconoscendo che la ripulitura dei muri dalle scritte aveva richiesto una ritinteggiatura completa, ha ritenuto tuttavia l'alterazione del bene solo temporanea e superficiale, per quanto costoso sia risultato l'intervento di restauro).



Più recentemente, con la sentenza Sez. 2, n. 8826 del 2016, la Corte di cassazione — dopo avere ribadito i principi sopra richiamati — si è così espressa: «Secondo la giurisprudenza “il reato previsto dall’art. 639 codice penale è sussidiario, rispetto a quello di cui all’art. 635, come risulta dalla clausola di salvaguardia espressa, inserita nella norma. Ne deriva che la condotta consistente nel deturpare o imbrattare la cosa altrui integra il più lieve reato in questione soltanto ove il bene non sia stato distrutto, disperso, deteriorato, o reso in tutto o in parte inservibile [...]”».

2.3 In tale quadro normativa, con il decreto legislativo n. 7 del 2016 — nell’ambito di una più ampia riforma ispirata ad una logica di ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia — il legislatore (delegato) ha riformulato l’art. 635 codice penale espungendo dal novero dei fatti penalmente rilevanti quelli che integravano il vecchio delitto di danneggiamento semplice di cui al previgente art. 635, comma 1 c.p., trasformando al tempo stesso le precedenti ipotesi di danneggiamento aggravato (di cui al previgente art. 635, comma 2 c.p.) in fattispecie autonome di reato.

Le ipotesi così espunte dalla sfera del penalmente rilevante sono state trasformate in illeciti civili di nuovo conio, con la previsione — all’art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 7/2016 — di una sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000.

2.4 Sotto tale profilo l’art. 639 codice penale è rimasto viceversa immutato (salvo le modifiche che hanno investito anni dopo i beni culturali o le relative teche, custodie, ecc.), così continuando ad incriminare sia le ipotesi che — ove assurgessero al livello di gravità del danneggiamento — integrerebbero le fattispecie di danneggiamento tuttora penalmente rilevanti ai sensi dell’art. 635 c.p., sia le ipotesi che — ove assurgessero al livello di gravità del danneggiamento — costituirebbero ora meri illeciti civili.

Quindi, ove la condotta ricada in un’ipotesi non più contemplata nell’art. 635 c.p., come ad esempio nel caso oggetto del presente procedimento penale, se la condotta stessa «produce una modificazione della cosa altrui che ne diminuisce in modo apprezzabile il valore o ne impedisce anche parzialmente l’uso, dando così luogo alla necessità di un intervento ripristinatorio dell’essenza e della funzionalità della cosa stessa», sarà eventualmente applicata una sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000. Se la condotta viceversa «produce solo un’alterazione temporanea e superficiale della “*res aliena*”, il cui aspetto originario, quale che sia la spesa da affrontare, è comunque facilmente reintegrabile» sarà applicata una sanzione penale, eventualmente anche detentiva nel caso di beni immobili o di mezzi di trasporto.

L’irragionevolezza di tale diversa previsione appare evidente: l’ipotesi palesemente meno grave è sanzionata in modo molto più severo, in particolare con il ricorso alla sanzione penale ed eventualmente a quella detentiva.

Il legislatore gode certamente di ampia discrezionalità nella definizione della propria politica criminale, sia con riguardo alla selezione delle condotte penalmente rilevanti, sia con riguardo alla individuazione qualitativa e quantitativa delle sanzioni. «Discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio» (Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 2024) e il principio di uguaglianza e la finalità rieducativa della pena esigono il costante rispetto della proporzione fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, ed offesa, dall’altra, come ripetutamente riconosciuto dalla Corte costituzionale (tra le molte, le sentenze n. 313 del 1990, n. 236 del 2016, n. 179 del 2017, n. 143 del 2021). Ancora recentemente la Corte ha sottolineato che le «sperequazioni sanzionatorie pongono seriamente in discussione il canone della coerenza tra le norme dell’ordinamento; canone “che nel campo delle norme del diritto è l’espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall’art. 3 Cost.” (sentenza n. 204 del 1982, punto 11.1. del Considerato in diritto). E ciò proprio in un settore dell’ordinamento così delicato, per lo speciale rilievo costituzionale degli interessi in gioco, come il sistema penale» (sentenza n. 46 del 2024).

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha inoltre ritenuto che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito sia valido anche al di fuori della materia penale in senso stretto e applicabile in generale ad ogni ambito del diritto punitivo: in materia di sanzioni amministrative (sentenze n. 112 del 2019, n. 185 del 2021, n. 95 del 2022), di sanzioni tributarie (sentenza n. 46 del 2023), di sanzioni disciplinari (sentenze n. 197 del 2018 e n. 51 del 2024).

2.5 Che tra la figura del danneggiamento e quella del deturpamento/imbrattamento vi sia un rapporto in termini di fattispecie più grave e fattispecie meno grave, risulta confermato anche dalla nuova disciplina dettata all’art. 518-*duodecies* codice penale con riguardo alle condotte di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici.

Il legislatore nel 2022 (legge n. 22/2022) ha inteso creare due nuove figure criminose con riguardo alle condotte aventi ad oggetto tale specifica tipologia di beni: al primo comma dell’art. 518-*duodecies* codice penale ha incriminato la condotta di danneggiamento, prevedendo la pena della reclusione da due a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 15.000; al secondo comma, dopo una clausola di riserva (del tutto analoga a quella presente nell’art. 639 codice penale rispetto al reato di cui all’art. 635 c.p.) ha incriminato (tra l’altro) le condotte di deturpamento e imbrattamento, prevedendo per le stesse la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da euro 1.500 a euro 10.000.



2.6 Quanto al rimedio appropriato per la violazione dei principi costituzionali qui denunciata, si chiede alla Corte costituzionale una pronuncia che — per i casi in cui il fatto non sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 c.p., né abbia ad oggetto i beni di cui agli articoli 635, comma 2, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale — sostituisca le pene attualmente previste dall'art. 639 codice penale con la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000 ai sensi dell'art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 7/2016. Si prevedrebbe così per le condotte di deturpamento e imbrattamento la stessa sanzione prevista per la (più grave) condotta di danneggiamento. Si tratta di una soluzione «costituzionalmente adeguata» tratta da una disciplina già esistente, che consentirebbe alla Corte «di porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice incisa dalla propria pronuncia», restando poi ferma «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra — e in ipotesi più congrua — soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali» (sentenza n. 222 del 2018). Del resto, la cornice edittale prevista dall'art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 7/2016 è sufficientemente ampia da poter essere applicata anche ad una gamma di condotte di gravità diversa.

La Corte, d'altro canto, ove ritenesse che un'eventuale pronuncia di tipo meramente ablativo non sarebbe foriera di «insostenibili vuoti di tutela» per gli interessi protetti, potrebbe comunque individuare altra tipologia di pronuncia più idonea rispetto a quella manipolativa qui suggerita (in proposito, si veda da ultimo la sentenza n. 46 del 2024).

2.7 Su argomenti simili poggia la questione sollevata in via subordinata, relativa alla procedibilità d'ufficio.

La norma di cui all'art. 639, comma 5, codice penale pare violare il principio di uguaglianza nella misura in cui prevede la procedibilità d'ufficio per i casi previsti dall'art. 639, comma 2 codice penale anche quando i fatti abbiano ad oggetto beni diversi da quelli di cui art. 635, comma 2 codice penale — ad eccezione delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell'art. 625, comma 1, n. 7 codice penale — e non siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico né del delitto previsto dall'art. 331 codice penale e la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, «la scelta del regime di procedibilità coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale spesso assai complessi, sindacabili in sede di giudizio di legittimità solo per vizio di manifesta irrazionalità» (così l'ordinanza n. 178 del 2003; nello stesso senso, tra le altre, la sentenza n. 248 del 2020).

Nel caso di specie, tuttavia, pare ricorrere proprio un caso di manifesta irragionevolezza.

Posto che il deturpamento/imbrattamento è figura sussidiaria e meno grave rispetto al danneggiamento, pare irragionevole prevedere la procedibilità d'ufficio del reato di deturpamento/imbrattamento aggravato ai sensi dell'art. 639, comma 2 codice penale in ipotesi in cui il danneggiamento — ove ancora penalmente rilevante (ad es. per l'esposizione dei beni alla pubblica fede) — sarebbe procedibile a querela e — ove non penalmente rilevante — sarebbe comunque sanzionato solo su iniziativa della persona offesa ai sensi dell'art. 8, decreto legislativo n. 7/2016.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

3.1 Con riguardo tanto alla richiesta in via principale, quanto a quella in via subordinata, non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato normativo.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953,
ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,*

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 639 del codice penale nella parte in cui prevede che per i fatti ivi descritti si applichi — anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 c.p., né ha ad oggetto i beni di cui agli articoli 635, comma 2, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale — una sanzione penale anziché la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000.

*per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione;
e in subordine*



Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 639, comma 5 del codice penale nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio per i casi previsti dall'art. 639, comma 2 del codice penale anche quando i fatti abbiano ad oggetto beni diversi da quelli di cui art. 635, comma 2 del codice penale — ad eccezione delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell'art. 625, comma 1, n. 7 del codice penale — e non siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico né del delitto previsto dall'art. 331 codice penale e la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 20 maggio 2024

Il Giudice: ATTINÀ

24C00157

N. 133

Ordinanza del 24 maggio 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di A. M.

Reati e pene – Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen., se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma.

In subordine: Reati e pene – Circostanze aggravanti ex art. 339 cod. pen. - Previsione che le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, anche ove si tratti di manifestazioni di natura politica.

– Codice penale, art. 339.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

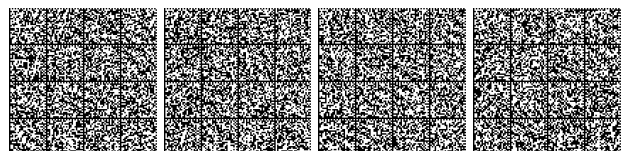
Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di M A nata a il res. in via ;

libera assente;

difesa dall'avv. di fiducia Giampaolo D'Eugenio del foro di Napoli (nomina depositata il 20 luglio 2020);

imputata: per il reato previsto e punito dall'art. 337, 339 del codice penale in quanto, durante la manifestazione politica « », per opporsi a un atto del suo ufficio e/o servizio, segnatamente l'azione di presidio per impedire l'accesso a causa del raggiungimento della capienza massima, tentava a più riprese di entrare e usava violenza nei confronti dell'Ag. in servizio presso la Questura di , colpendolo più volte al torace, poi raggiungendolo con uno schiaffo al volto. Commesso in , (imputazione così corretta all'udienza del 12 dicembre 2022);

Sentite le parti;



Premesso che:

con decreto del Gup del 14 settembre 2021 A M era rinviata a giudizio davanti al Tribunale di Firenze per rispondere del reato di resistenza a pubblico ufficiale *ex art. 337* del codice penale, aggravato *ex art. 339* del codice penale (perché commesso durante una manifestazione), in ipotesi commesso il (data poi corretta in « »);

il processo si è svolto nell'arco di più udienze, nel corso delle quali sono stati sentiti la persona offesa (agente della Polizia di Stato) e i testi (ispettore della Polizia di Stato), e ;

all'udienza del 22 gennaio 2024 il Pm e la parte civile rassegnavano le rispettive conclusioni. Il Pm chiedeva la condanna dell'imputato alla pena finale di mesi sei di reclusione; la parte civile ha chiesto la condanna dell'imputata al risarcimento del danno nella misura di 1.500 euro;

dopo un mero rinvio all'udienza del 22 aprile 2024 in relazione alle condizioni di salute dell'imputata, all'udienza odierna la difesa dell'imputata chiedeva l'assoluzione dell'imputata *ex art. 530*, comma 1 del codice di procedura penale, l'applicazione delle scriminanti *ex art. 393-bis* del codice penale e 59, comma 4 del codice penale, in subordine il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche in misura prevalente sull'aggravante e la concessione dei doppi benefici di legge;

Rilevato che:

l'istruttoria svolta ha consentito di accertare i fatti ascritti all'imputata e il richiesto elemento soggettivo;

quanto alla pronuncia nei confronti dell'imputata per il reato contestatogli, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale — per violazione dell'articolo 3 della Costituzione — dell'*art. 131-bis*, comma 3 del codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale, se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni; nonché, in subordine, in ordine alla legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3, 17 e 21 della Costituzione — dell'*art. 339* del codice penale nella parte in cui prevede che le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, anche ove si tratti di manifestazioni di natura politica;

Ciò premesso,

OSSERVA

1. Il procedimento a quo. La rilevanza delle questioni

1.1 L'imputata è accusata di avere — in data , durante la manifestazione politica c.d. «della » — opposto resistenza ad un pubblico ufficiale. l'Ag. della Polizia di Stato (Questura di Firenze).

1.2 Dalle testimonianze della persona offesa e dell'ispettore è emerso che il citato giorno era in corso la manifestazione politica c.d. «della »; gli agenti della Polizia di Stato — tra cui i due testimoni — erano schierati all'esterno della sede in cui si svolgeva l'evento per controllare gli accessi; ad un certo punto i dirigenti davano istruzioni perché non fossero più consentiti accessi alla struttura, posto che era stata già raggiunta la capienza massima di persone.

Gli operanti quindi — che erano in abiti civili, ma portavano comunque legata al collo la propria placca distintiva, oltre ad un pass con scritto «forze dell'ordine» — precludevano nuovi accessi, sia avvalendosi di transenne, sia schierandosi fisicamente a braccia aperte in modo da creare un cordone. Rimanevano così fuori dalla struttura circa 200-300 persone.

Tra queste vi era l'attuale imputata, che si rivolgeva insistentemente all'agente chiedendo di poter entrare. Al diniego della Polizia, che spiegava come non fosse possibile, la donna toccava con un dito il torace del pubblico ufficiale; quest'ultimo le intimava di smettere, ma lei continuava a toccarlo nello stesso modo, chiedendo di poter entrare; l'agente allora le bloccava il polso; la donna lo colpiva con uno schiaffo al volto, sempre pretendendo di entrare.

Interveniva quindi l'ispettore che procedeva all'identificazione dell'imputata.

Dopo l'identificazione, la donna tornava in coda nella speranza di poter accedere alla struttura.

In base alla deposizione del teste , la M riusciva infine ad accedere all'evento (entrambi si incontravano in seguito all'interno).

1.3 La citata ricostruzione dei fatti non può essere messa in dubbio in ragione delle deposizioni dei testi a difesa e .



Il primo si è limitato a riportare il racconto fattogli dall'imputata, circa il fatto che la stessa sarebbe stata spinta addosso ad un poliziotto.

ha dichiarato di avere visto — nell'ambito della ressa presente all'esterno della struttura — che la M, per effetto delle spinte della folla, sul punto di cadere si era aggrappata ad una persona; poi il teste la perdeva di vista.

Tali deposizioni — a fronte di dichiarazioni precise e puntuali dei due testi di Polizia Giudiziaria — non valgono a confutare la citata ricostruzione. In particolare, non è possibile che la scena riferita dai testi (nel caso del , *de relato*) sia la stessa scena descritta dai pubblici ufficiali; il reiterato tocco del torace con un dito e lo schiaffo al volto, accompagnati dalla insistente richiesta a voce di poter entrare, non sono infatti suscettibili di essere confusi con il gesto di una persona che si aggrappa per non cadere.

1.4 Sussiste quindi il fatto contestato. Risulta però più corretto qualificarlo ai sensi dell'art. 336, comma 1 del codice penale, avendo l'imputata commesso atti di violenza (lo schiaffo, non potendo considerarsi violenza il semplice tocco — pur molesto e reiterato — del torace con un singolo dito) per costringere il pubblico ufficiale a fare un atto contrario ai propri doveri (lasciar entrare l'imputata nella struttura ove si svolgeva l'evento) o ad omettere un atto dell'ufficio (impedire il passaggio di ulteriori persone).

Non pare viceversa potersi ravvisare l'opposizione ad un atto dell'ufficio.

La Corte di cassazione in tema di differenze tra le due figure criminose di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale ha più volte affermato che «quando la violenza o la minaccia dell'agente nei confronti del pubblico ufficiale è posta in essere durante il compimento dell'atto d'ufficio, per impedirlo, si ha resistenza ai sensi dell'art. 337 del codice penale, mentre si versa nell'ipotesi di cui all'art. 336 del codice penale se la violenza o la minaccia è portata contro il pubblico ufficiale per costringerlo a omettere un atto del suo ufficio anteriormente all'inizio dell'esecuzione» (così, tra le altre Cass. Sez. 6 - , n. 51961 del 02/10/2018 Rv. 274509 - 01). La distinzione risulta peraltro più sottile e delicata allorché l'atto dell'ufficio sia — come nel caso in esame — un'attività di presidio, volta a mantenere inalterata la situazione. In casi simili, pare si debba privilegiare il profilo del tentativo dell'agente di modificare la situazione esistente in contrasto con la citata attività di presidio.

1.5 Non possono trovare applicazione le invocate esimenti della reazione ad atto arbitrario del pubblico ufficiale e della legittima difesa, neppure in termini putativi.

È infatti evidente come la condotta dell'agente — che, per impedire che l'imputata continuasse a premere col dito sul suo torace, mentre egli era impegnato nell'attività di presidio, le bloccava il polso — fosse del tutto legittima e nient'affatto arbitraria. La circostanza inoltre che la donna, nel colpire il pubblico ufficiale, continuasse a pretendere di entrare, comprova ulteriormente che lo schiaffo non costituisse la reazione ad un atto arbitrario o un modo di difendersi dell'imputata, bensì un atto di violenza volto a costringere l'agente a consentirle l'accesso.

1.6 Sussiste la contestata circostanza aggravante di cui all'art. 339 del codice penale: la condotta violenta era infatti posta in essere nel corso di una manifestazione in luogo aperto al pubblico.

Più precisamente, la manifestazione di natura politica era in corso all'interno dell'ex stazione, polo congressuale cui chiunque a determinate condizioni poteva accedere; trattavasi quindi di luogo aperto al pubblico. La Corte di cassazione a Sezioni unite con la sentenza 46595/2019 ha ribadito e chiarito che ai fini dell'ordinamento penale «è in luogo pubblico la riunione che si tenga in un luogo in cui ogni persona può liberamente transitare e trattenersi senza che occorra in via normale il permesso della autorità (ad es., piazza, strada); è in luogo aperto al pubblico la riunione che si tenga in luogo chiuso (ad es., cinema, teatro), ove l'accesso, anche se subordinato ad apposito biglietto di ingresso, è consentito ad un numero indeterminato di persone; è, invece, privata, la riunione che si tenga in luogo chiuso con la limitazione dell'accesso a persone già nominativamente determinate» (punto 20 della motivazione).

La condotta violenta dell'imputata si è invece svolta all'esterno della struttura, nel piazzale circostante, e quindi in luogo pubblico, ove peraltro vi era una moltitudine di persone (circa 200-300 secondo i testi di P.G.) che volevano partecipare all'evento in senso stretto.

Si deve peraltro rilevare che la citata condotta violenta era strettamente connessa sul piano finalistico alla manifestazione politica in corso, posto che l'imputata la poneva in essere proprio per partecipare alla manifestazione.

Con riguardo all'analogia locuzione «in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico», in relazione al reato di danneggiamento la Corte di cassazione ha ritenuto che «il nesso di derivazione tra la condotta di danneggiamento e la manifestazione [...] può esprimersi sia attraverso la rilevazione di una contiguità logistica del luogo dove si consuma il danneggiamento rispetto a quello dove si svolge la manifestazione, sia attraverso la rilevazione di altre connessioni, sicché si ritengono comprese nell'area del penalmente rilevante anche le condotte di danneggiamento che non si sarebbero verificate se la manifestazione non ci fosse stata» (Cass. Sez. 2 - , Sentenza n. 29588 del 04/04/2019 Rv. 277494 - 02).



Si deve dunque ritenere sussistente la contestata circostanza aggravante.

1.7 Potrebbe trovare applicazione la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale.

L'offesa sarebbe infatti di speciale tenuità.

In proposito, si consideri che l'imputata, nata nel e quindi all'epoca dei fatti, per come descritta sia dagli operanti sia dai testi a difesa, è donna di corporatura minuta (alta circa metri, peso di circa kg). In base alla documentazione sanitaria prodotta, inoltre, la stessa — in ragione di una patologia oncologica — era stata sottoposta nel e nel giugno a più interventi chirurgici, cui seguivano nella seconda metà del terapia citostatica e radioterapia; la terapia farmacologica proseguiva fino al . Era inoltre interessata da ulteriori problematiche sanitarie (osteopenia vertebrale, osteoporosi femorale dx, ipercolesterolemia, celiachia).

Alla luce del citato quadro generale, si deve ritenere che la prestanza fisica della prevenuta all'epoca dei fatti fosse piuttosto limitata e che quindi parimenti limitata fosse l'energia dispiegata nel colpire l'operante. In effetti, quest'ultimo a seguito dello schiaffo ricevuto non riportava alcun tipo di lesioni.

Inoltre la persona offesa agiva da sola, e non in concorso con altre persone.

Sotto il profilo soggettivo, infine, ella agiva non per turbare il regolare svolgimento della manifestazione in corso, bensì al fine di partecipare alla stessa.

Il comportamento dell'imputata non è abituale. La stessa risulta infatti del tutto incensurata.

I limiti edittali del reato *ex art.* 336, comma 1 del codice penale (ma anche del reato *ex art.* 337 del codice penale, qualora si optasse per tale diversa qualificazione) sono compatibili con l'applicazione della causa di non punibilità in questione, sia che si abbia riguardo alla disciplina in vigore al momento del fatto (massimo edittale non superiore a cinque anni, non dovendosi considerare la circostanza aggravante ad effetto comune *ex art.* 339 del codice penale), sia che si abbia riguardo alla disciplina attuale, come modificata dal decreto legislativo n. 150/2022 (minimo edittale non superiore a due anni).

L'applicazione della causa di non punibilità trova però ostacolo nell'esclusione espressa prevista dall'art. 131-*bis* del codice penale per le fattispecie di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, nonché per il delitto previsto dall'articolo 343 del codice penale.

Più precisamente, all'epoca dei fatti la preclusione era prevista per i delitti di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale, quando il reato era commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni; a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 130/2020 la preclusione opera allorché i citati delitti siano commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni. Pur a seguito di tale ultimo intervento normativa, che ha limitato maggiormente l'ipotesi ostativa, nella fattispecie in esame la causa di non punibilità non può trovare applicazione: la persona offesa era infatti un agente di pubblica sicurezza, nonché agente di polizia giudiziaria, nell'esercizio delle proprie funzioni.

1.8 Se viceversa fosse accolta la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale, sarebbe applicabile l'indicata causa di non punibilità.

1.9 Qualora fosse accolta la questione sollevata in via subordinata, si dovrebbe escludere la citata circostanza aggravante *ex art.* 339 del codice penale.

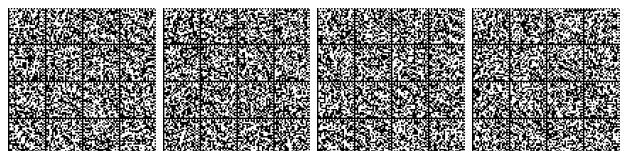
2. Non manifesta infondatezza della questione sollevata in via principale

2.1 Questo giudice sospetta dell'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* 1, comma 3 del codice penale (nell'attuale versione del citato articolo, a seguito della riorganizzazione operata dal decreto legislativo n. 150/2022), per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale, se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

2.2 Si ritiene opportuno premettere che la questione viene qui sollevata in relazione alla ipotesi ostativa prevista dalla citata norma sia con riguardo al delitto di cui all'art. 336 del codice penale, sia con riguardo all'art. 337 del codice penale.

Si tratta infatti di due fattispecie di reato contigue, aventi una struttura e un'oggettività giuridica molto simili, tra le quali è spesso difficile tracciare la linea discrezionale. Si ritiene pertanto che la qui auspicata pronuncia di illegittimità debba riguardare la citata previsione ostativa in relazione ad entrambe le figure di reato, non essendovi motivo di distinguere tra le stesse.

2.3 La norma qui censurata pare violare l'art. 3 della Costituzione sotto plurimi profili.



La Corte costituzionale è già intervenuta più volte con riguardo alla citata norma dell'art. 131-*bis* del codice penale.

In particolare, nella sentenza n. 30 del 2021 la Corte ha affermato che «Per giurisprudenza costante, le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall'altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore (sentenze n. 156 del 2020, n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996).

Da tale premessa discende che le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta (sentenze n. 156 del 2020 e n. 207 del 2017)».

La Corte ha poi ritenuto che «L'esclusione del titolo di reato di cui all'art. 337 del codice penale dalla sfera applicativa dell'esimente di tenuità corrisponde(ss) quindi — secondo un apprezzamento discrezionale non manifestamente irragionevole — alla peculiare complessità del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice, peraltro rimarcata anche dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, laddove hanno osservato che il normale funzionamento della pubblica amministrazione tutelato dall'art. 337 del codice penale va inteso “in senso ampio”, poiché include anche “la sicurezza e la libertà di determinazione” delle persone fisiche che esercitano le pubbliche funzioni (sentenza 22 febbraio-24 settembre 2018, n. 40981)».

Sulla base di tali premesse la Corte ha concluso che «in presenza di un fatto-reato intrinsecamente offensivo di un bene giuridico di tale complessità, l'opzione legislativa di escludere la valutazione giudiziale di particolare tenuità dell'offesa» non fosse manifestamente irragionevole.

La Corte ha infine ritenuto che i *tertia comparationis* all'epoca indicati dai giudici remittenti non fossero idonei, in quanto sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo.

2.4 Si intende qui sottoporre nuovamente alla Corte la questione indicando diversi *tertia* — si spera sufficientemente omogenei — che possano evidenziare la manifesta irragionevolezza della norma in questione.

2.5 In primo luogo, l'esclusione dell'applicabilità della causa di non punibilità con riguardo ai delitti *ex art.* 336 e 337 del codice penale pare irragionevole nella misura in cui detta causa di non punibilità può viceversa trovare applicazione con riguardo al reato di cui all'art. 338, comma 1 del codice penale.

2.5.1 Il delitto di violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti pare costituire un termine di paragone omogeneo posto che è disciplinato nello stesso capo II del titolo secondo dedicato ai delitti dei privati contro la pubblica amministrazione, subito dopo il reato di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e il reato di resistenza a un pubblico ufficiale.

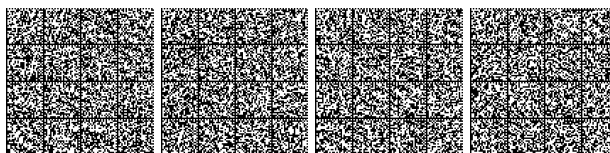
È inoltre un reato con base violenta esattamente come i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale.

La struttura del reato è inoltre analoga, contemplando una condotta di violenza o minaccia nei confronti di un corpo politico, amministrativo o giudiziario o di singoli componenti o di una rappresentanza dello stesso (o di una qualsiasi pubblica autorità costituita in collegio o dei suoi singoli componenti) al fine di impedirne o turbarne comunque l'attività, con una formulazione che anche dal punto di vista lessicale risulta molto simile a quella degli articoli 336 e 337 del codice penale.

Altresì l'oggettività giuridica dei citati reati risulta la medesima, essendo tutti i delitti in questione volti a tutelare un bene giuridico complesso costituito dal regolare funzionamento della pubblica amministrazione, «inteso in senso ampio, in quanto in esso si ricomprende anche la sicurezza e la libertà di determinazione e di azione degli organi pubblici, mediante la protezione delle persone fisiche che singolarmente o in collegio ne esercitano le funzioni o ne adempiono i servizi, così come previsto dagli articoli 336, 337 e 338 del codice penale» (Cass. Sez. Un. Sentenza n. 40981 del 2018).

È poi sintomatico il fatto che l'art. 339 del codice penale preveda le medesime circostanze aggravanti speciali (talune ad effetto comune, altre ad effetto speciale) con riguardo ai tre reati di cui agli articoli 336, 337 e 338 del codice penale.

2.5.2 A seguito delle modifiche normative apportate dal decreto legislativo n. 150/2022, la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale può ora trovare applicazione per il reato di cui all'art. 338 del codice penale: ai fini dell'applicabilità del citato istituto è infatti ora richiesto che il minimo edittale non sia superiore a due anni di pena detentiva, laddove in precedenza rilevava il massimo edittale (che non doveva eccedere i cinque anni); il delitto *ex art.* 338 del codice penale (sempreché non ricorra la circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'art. 339, comma 2 del codice penale) soddisfa quindi il requisito ora previsto.



Il delitto di cui all'art. 338 del codice penale non figura inoltre tra le ipotesi per le quali è esclusa l'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis del codice penale. Né pare possibile ritenere che la preclusione prevista con riguardo ai reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale operi anche con riguardo al delitto di cui all'art. 338 del codice penale sulla base delle strette analogie sussistenti tra detti reati: si tratterebbe infatti di un'applicazione analogica *in malam partem*, non consentita in sede penale.

2.5.3 Si deve concludere quindi che allo stato la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto possa applicarsi con riguardo al reato *ex art.* 338 del codice penale, mentre è preclusa in relazione ai reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale, allorché gli stessi siano commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Alla luce delle analogie sopra evidenziate con riguardo ai reati in questione, tale situazione normativa pare del tutto irragionevole, tanto più ove si consideri che il delitto *ex art.* 338 del codice penale si connota rispetto agli altri due delitti per una maggiore gravità, come testimoniato dalla pena decisamente più severa per lo stesso prevista (reclusione da uno a sette anni anziché reclusione da sei mesi a cinque anni, o addirittura reclusione fino a tre anni nel caso dell'art. 336, comma 3 del codice penale) e dal fatto che per il medesimo non è praticabile neppure la messa alla prova (a differenza che per i reati *ex art.* 336 e 337 del codice penale, per il reato *ex art.* 338 del codice penale l'esercizio dell'azione penale non può avvenire mediante decreto di citazione diretta a giudizio e quindi non opera la previsione dell'art. 168-bis, comma 1 del codice penale in relazione all'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale).

2.5.4 Né pare possibile sostenere che tale previsione sia ragionevole in considerazione del fatto che l'applicazione della causa di non punibilità in esame è preclusa con riguardo ai reati *ex art.* 336 e 337 del codice penale solo allorché gli stessi siano commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Quanto all'esercizio attuale delle funzioni, si tratta di un dato che può ricorrere anche nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 338 del codice penale.

Quanto alle qualifiche soggettive di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, si tratta di elementi che nell'economia delle fattispecie di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale hanno una valenza marginale, non assumendo nell'ambito dei citati articoli una rilevanza autonoma espressa, neppure in termini di elemento circostanziale della fattispecie.

Inoltre, in talune ipotesi il corpo o la pubblica autorità collegiale destinataria della violenza o minaccia ai sensi dell'art. 338 del codice penale potrebbe avere tra i propri componenti un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, come ad es. il prefetto, il questore o il sindaco.

Del resto, ulteriore conferma del fatto che la disparità di trattamento tra i reati *ex art.* 336, 337 e 338 non trovi la propria giustificazione nelle citate qualifiche soggettive (di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria) si ricava indirettamente dal fatto che la causa di non punibilità *ex art.* 131-bis del codice penale non può trovare applicazione neppure rispetto alla figura criminosa dell'oltraggio a magistrato in udienza di cui all'art. 343 del codice penale. In tale reato le qualifiche soggettive di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria non rilevano, posto che soggetto passivo del reato è il magistrato (in udienza). Ebbene, la causa di non punibilità può trovare applicazione rispetto alla violenza o minaccia ad un corpo giudiziario (ad es. il Tribunale collegiale, anche dopo la lettura della sentenza: *cf.* Cass. Sez. 6, Sentenza n. 16487 del 04/02/2020 Rv. 278890 - 01), ma del tutto irragionevolmente non può applicarsi all'oltraggio al magistrato in udienza, fattispecie posta a tutela di bene giuridico analogo ma chiaramente di minor gravità.

2.6 Un secondo *tertium comparationis* che si intende offrire alla valutazione della Corte è costituito dal delitto di resistenza alla forza armata di cui all'art. 143 del codice penale militare di pace, ai sensi del cui primo comma «Il militare, che usa violenza o minaccia per opporsi alla forza armata militare, mentre questa adempie i suoi doveri, è punito con la reclusione militare da sei mesi a cinque anni.»

2.6.1 La struttura del reato in questione è del tutto analoga a quella del reato di resistenza a pubblico ufficiale *ex art.* 337 del codice penale («Chiunque usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio»).

Il discrimine è costituito dalla qualità soggettiva dell'agente: «chiunque» nel delitto *ex art.* 337 del codice penale, «il militare» nel reato *ex art.* 143 del codice penale militare di pace. Inoltre, soggetto passivo della condotta di cui a quest'ultimo reato è necessariamente un appartenente alla «forza armata militare»; a tale riguardo, occorre però rilevare che nel concetto di «forza armata militare», rientrano anche i militari impegnati su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza in servizi di ordine pubblico o i normali carabinieri impegnati nei servizi propri dell'Arma; potrebbe dunque trattarsi di soggetti che rivestono la qualifica non solo di pubblico ufficiale, ma altresì di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.



Analogo è anche il bene giuridico tutelato, ovvero l'interesse a garantire il regolare svolgimento dei compiti affidati alla forza armata a fronte di ingerenze violente o minacciose poste in essere da soggetti appartenenti anch'essi alle forze armate.

2.6.2 Per il reato di resistenza alla forza armata di cui all'art. 143 del codice penale militare di pace risulta applicabile la causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale.

La Corte di cassazione ha affermato espressamente che «l'istituto della non punibilità per particolare tenuità, introdotto all'art. 131-*bis* del codice penale dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, è applicabile ai reati militari» (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 30694 del 05/06/2017 Rv. 270845 - 01, richiamata anche da Cass. Sez. 1, Sentenza n. 17503 del 2023). Nello stesso senso, implicitamente, si sono espresse anche altre sentenze della Corte di cassazione, che presuppongono necessariamente l'applicabilità di detto istituto ai reati militari (si vedano ad es. Cass. Sez. 1, n. 459 del 02/12/2020 Rv. 280226 - 01 e Cass. Sez. 1, n. 38664 del 2023).

Né pare potersi sostenere che la preclusione prevista per il reato di cui all'art. 337 del codice penale si estenda anche al delitto di cui all'art. 143 del codice penale militare di pace (allorché soggetto passivo sia un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o un ufficiale o agente di polizia giudiziaria), in ragione delle analogie sussistenti tra i due reati: a fronte di un'esclusione espressa per i delitti previsti dagli articoli 336, 337 e 341-*bis*, si tratterebbe infatti di un'indebita applicazione analogica di una norma eccezionale e *in malam partem*.

2.6.3 La causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto può dunque applicarsi al reato *ex art. 143* del codice penale militare di pace (pur quando lo stesso sia commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni), mentre non può operare in relazione ai reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale (allorché gli stessi siano commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni).

Considerate le analogie tra reato comune e reato militare, tale diverso trattamento pare irragionevole, tanto più ove si consideri che il reato militare è semmai connotato da maggior gravità in quanto commesso da un militare (e quindi da soggetto da cui ci si attende maggior disciplina, che ha normalmente la disponibilità — anche se non immediata — di un'arma, che appartiene ad un corpo di cui può compromettere il prestigio, ecc.).

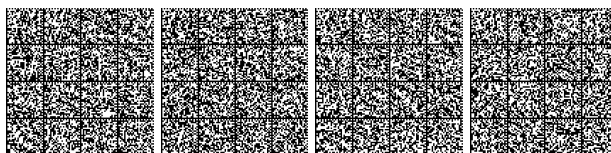
2.6.4 La Corte costituzionale in numerose pronunce ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme dalle quali discendeva per il militare un trattamento sanzionatorio deteriore rispetto a quello riservato al comune cittadino (la sentenza 244 del 2022 ha ripercorso tale copiosa giurisprudenza); in altre occasioni la Corte ha invece ritenuto non irragionevole la differenza di trattamento sanzionatorio tra reati comuni e militari giustificata da particolari esigenze.

Se «in linea di principio, una differenza di trattamento sanzionatorio tra reati militari e corrispondenti reati comuni viola l'art. 3 della Costituzione allorché essa non appaia sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, stante la sostanziale identità della condotta punita, dell'elemento soggettivo e del bene giuridico tutelato» (sentenza 244 del 2022), si deve allora ritenere che tale principio comporti — in difetto di una valida giustificazione — anche l'illegittimità di previsioni dalle quali discenda per il comune cittadino un trattamento sanzionatorio deteriore rispetto a quello riservato al militare, non potendo lo *status* di militare essere fonte di privilegi al riguardo.

Del resto, nella sentenza n. 215 del 2017 la Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità costituzionale del differente trattamento sanzionatorio delle condotte di ingiuria poste in essere rispettivamente dal militare (penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 226 del codice penale militare di pace) e dal cittadino comune (che ormai, a seguito dell'abrogazione dell'art. 594 del codice penale, incorre nella sola sanzione pecuniaria civile), ponendo l'accento sulla «peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze» e ritenendo non irragionevole imporre al militare «una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico».

Come si è già evidenziato, il diverso e peggiore trattamento riservato al comune cittadino (e quindi ad un soggetto che normalmente non è armato, che non appartiene ad un corpo di cui può compromettere il prestigio e da cui è ragionevole attendersi un minor grado di disciplina rispetto al militare) con riguardo alla non applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale in relazione ai reati *ex art. 336 e 337* del codice penale (commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria) non pare supportato da una giustificazione ragionevole.

2.7 Un ulteriore *tertium comparationis* è costituito dagli stessi delitti *ex art. 336 e 337* del codice penale nell'ipotesi in cui il reato sia commesso nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, nonché nell'ipotesi in cui il reato sia commesso in danno di esercenti professioni sanitarie e socio-sanitarie nonché di chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni.



2.7.1 La prima ipotesi, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5 della legge n. 25/2024, costituisce l'oggetto di una nuova circostanza aggravante speciale disciplinata dall'art. 336, comma 2 del codice penale (con riguardo al solo reato *ex art.* 336 del codice penale), sempreché il fatto sia commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno.

Si tratta di una circostanza a effetto speciale («La pena è aumentata fino alla metà»), come tale espressiva di un disvalore penale notevolmente superiore, tale da giustificare il particolare incremento della risposta punitiva e tutta una serie di effetti consequenziali (rilevando le circostanze ad effetto speciale sulla individuazione della pena ai fini di plurimi istituti di diritto sostanziale e processuale: competenza, misure cautelari, prescrizione, ecc.).

2.7.2 Qualora il soggetto attivo della condotta non rientri nella previsione della nuova norma di cui all'art. 336, comma 2 del codice penale (non sia cioè genitore esercente la responsabilità genitoriale né tutore dell'alunno) oppure venga in esame il delitto di resistenza a pubblico ufficiale, può comunque trovare applicazione l'ulteriore nuova circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 11-*novies* del codice penale, prevista con riguardo ai «delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni».

Tra i delitti commessi con violenza o minaccia rientra infatti anche il delitto *ex art.* 336 del codice penale (come il delitto *ex art.* 337 del codice penale). Né la citata qualifica soggettiva specifica del soggetto passivo del reato è elemento costitutivo del delitto *ex art.* 336 del codice penale o del delitto *ex art.* 337 del codice penale, per cui non si applica la clausola di riserva di cui all'art. 61 del codice penale («quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali»).

2.7.3 Ebbene, rispetto al reato di violenza o minaccia a pubblico ufficiale aggravato ai sensi del novellato art. 336, comma 2 del codice penale e rispetto ai delitti di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale aggravati ai sensi dell'art. 61 n. 11-*novies* del codice penale è applicabile la causa di non punibilità *ex art.* 131-*bis* del codice penale, per quanto gli stessi siano espressione di un disvalore ritenuto dallo stesso legislatore superiore rispetto a quello della fattispecie base, tanto da rendere necessaria la previsione di apposite circostanze aggravanti (e addirittura di una circostanza speciale e ad effetto speciale, quale quella prevista dall'art. 336, comma 2 del codice penale): la pena detentiva prevista non è infatti superiore nel minimo edittale a due anni; tali fattispecie aggravate non rientrano del resto in alcuna delle ipotesi escluse dall'ambito di applicabilità della causa di non punibilità.

2.7.4 Quest'ultima non può viceversa operare con riguardo alla ipotesi in cui lo stesso reato sia commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, per quanto si tratti di ipotesi molto simile, ma meno grave (il legislatore non l'ha ritenuta meritevole di una circostanza aggravante, neppure ad effetto comune).

2.7.5 Parimenti, nell'ipotesi in cui il reato *ex art.* 336 del codice penale o 337 del codice penale sia commesso in danno di esercenti professioni sanitarie e socio-sanitarie (nonché di chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni), ricorre la circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 11-*octies* del codice penale (introdotta dalla legge n. 113/2020).

Detta aggravante è infatti applicabile con riguardo ai delitti commessi con violenza o minaccia, tra i quali rientra anche il delitto *ex art.* 336 del codice penale, come il delitto *ex art.* 337 del codice penale. Né la citata qualifica soggettiva specifica del soggetto passivo del reato è elemento costitutivo dei delitti *ex art.* 336 e 337 del codice penale, per cui non si applica la clausola di riserva di cui all'art. 61 del codice penale («quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali»).

Viceversa, con riguardo ai delitti *ex art.* 336 e 337 del codice penale commessi in danno di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria non ricorre alcuna circostanza aggravante, né comune né speciale, né ad effetto comune né ad effetto speciale. In particolare, non può trovare applicazione la circostanza di cui all'art. 61 n. 10 del codice penale posto che il fatto che il reato sia commesso contro un pubblico ufficiale o una persona incaricata di un pubblico servizio, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio, è già elemento costitutivo dei citati reati.

2.7.6 Rispetto al reato di violenza o minaccia a pubblico ufficiale (o di resistenza a pubblico ufficiale) aggravato ai sensi del art. 61 n. 11-*octies* del codice penale è applicabile la causa di non punibilità *ex art.* 131-*bis* del codice penale: la pena detentiva prevista non è superiore nel minimo edittale a due anni; tale fattispecie aggravata non rientra in alcuna delle ipotesi escluse dall'ambito di applicabilità della causa di non punibilità.

La causa di non punibilità in esame non può viceversa operare con riguardo alla ipotesi in cui lo stesso reato sia commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, per quanto si tratti di ipotesi molto simile, ma meno grave (il legislatore non l'ha ritenuta meritevole di una circostanza aggravante, neppure ad effetto comune).



2.7.7 Il quadro complessivo che risulta dall'insieme delle citate disposizioni normative, frutto di interventi legislativi non coordinati, risulta del tutto irragionevole.

3. Non manifesta infondatezza della questione sollevata in via subordinata

3.1 In subordine, laddove si dovesse ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale, si ritiene di sottoporre la questione circa la legittimità dell'art. 339, comma 1 del codice penale nella parte in cui prevede che le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, anche ove si tratti di manifestazioni di natura politica.

3.2 La circostanza aggravante qui censurata è stata introdotta nell'ordinamento con le modifiche apportate all'art. 339 del codice penale dall'art. 7 del decreto-legge n. 53/2019 («Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica»).

Il citato decreto-legge muoveva dalla dichiarata «straordinaria necessità ed urgenza di rafforzare le norme a garanzia del regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico».

Con lo stesso art. 7 del decreto-legge n. 53/2019 tra l'altro era prevista un'analogha circostanza aggravante per il reato di interruzione di pubblico servizio *ex art.* 340 del codice penale e per il reato di devastazione e saccheggio *ex art.* 419 del codice penale; era inoltre rimodulato l'art. 635 del codice penale sì da prevedere una fattispecie più severamente punita per l'ipotesi in cui il danneggiamento fosse posto in essere «in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico».

Ulteriori inasprimenti sanzionatori in relazione a reati posti in essere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico erano disposti dall'art. 6 del decreto-legge n. 53/2019. In particolare, con la modifica dell'art. 5 della legge n. 152/1975, era prevista una nuova aggravante (con la comminatoria di una pena detentiva anziché della sola pena pecuniaria) per chi faccia uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico; era inoltre previsto un nuovo reato in relazione all'uso illegittimo — nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico — di razzi, petardi e simili (art. 5-*bis* della legge n. 152/1975).

3.3 In altre disposizioni dell'ordinamento, incriminatrici o circostanziali, il termine «manifestazioni» è accompagnato da un'aggettivazione — spesso «sportive» — che ne delimita la portata: è il caso ad esempio dell'art. 61 n. 11-*septies* del codice penale, dell'art. 583-*quater* del codice penale, dell'art. 635, comma 2, n. 4 del codice penale.

Nel caso in esame, viceversa, il termine «manifestazioni» non è ulteriormente specificato, per cui è idoneo a ricomprendere manifestazioni di vario genere: musicali, artistiche e, per quel che più rileva, politiche.

3.5 Con la sentenza n. 119 del 1970 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima — per violazione dell'art. 3 e dell'art. 40 della Costituzione — la norma dell'art. 635, comma 2, n. 2 del codice penale, nella parte in cui prevedeva come circostanza aggravante, e come causa di procedibilità d'ufficio, del reato di danneggiamento il fatto che tale reato fosse commesso da lavoratori in occasione di uno sciopero o da datori di lavoro in occasione di serrata.

Nella motivazione della sentenza la Corte censurava in particolare il fatto che la citata norma fosse in sostanza stata dettata dal legislatore del 1930 per «colpire, sia pure in occasione del danneggiamento, proprio lo sciopero in quanto tale»; inoltre la citata norma era ritenuta discriminatoria a discapito dei lavoratori, posto che in base alla stessa i lavoratori erano puniti più severamente rispetto ad un eventuale terzo che nella stessa situazione si rendesse autore di un danneggiamento.

3.6 Ad avviso di chi scrive, con la norma qui censurata — e con le altre analoghe introdotte dal decreto-legge n. 53/2019 — si è determinata una situazione simile.

In sostanza, un reato — la violenza a pubblico ufficiale, la resistenza a pubblico ufficiale, l'interruzione di pubblico servizio, il danneggiamento — è punito più severamente per il fatto di essere stato posto in essere nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico. Tale aumento di pena, correlato al compimento del reato nel corso della manifestazione, si traduce in una punizione della stessa manifestazione — in violazione degli articoli 17 e 21 della Costituzione, ai sensi dei quali la libertà di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero costituiscono diritti fondamentali — nella misura in cui la realizzazione del reato nel corso della manifestazione non comporta di per sé una maggior offesa al bene giuridico tutelato.

L'interruzione del pubblico servizio e il danneggiamento — per tali reati la violazione appare più evidente — non determinano una maggior offesa al bene tutelato per il solo fatto di essere realizzati in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico (addirittura per il danneggiamento la circostanza che la condotta sia tenuta in occasione di dette manifestazioni potrebbe rendere rilevante penalmente fatti che diversamente potrebbero non esserlo, ove non avvenissero con le modalità di cui all'art. 635, comma 1 del codice penale e non avessero ad oggetto i beni di



cui all'art. 635, comma 2 del codice penale). Ma lo stesso vale altresì per i reati ex art. 336 e 337 del codice penale: il normale funzionamento della pubblica amministrazione non pare leso maggiormente per il fatto che le condotte incriminate ai citati articoli siano tenute nel corso di manifestazioni pubbliche.

In sostanza, il legislatore è intervenuto sulla base di un preconcetto, per il quale la riunione e la manifestazione del pensiero in pubblico — anziché essere diritti fondamentali e momenti in cui si realizza la personalità dell'individuo e si partecipa alla vita collettiva del Paese — sono guardati con sospetto, quali fonti di rischio per alcuni beni giuridici.

3.7 Anche il profilo discriminatorio, già censurato dalla Corte nella sentenza n. 119 del 1970, pare riproporsi — sia pur in diversa forma — nella disposizione qui censurata e nelle altre analoghe introdotte col decreto-legge n. 53/2019.

Formalmente i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale — così come i reati di danneggiamento e di interruzione di pubblico servizio — possono essere commessi da «chiunque» (laddove, nella norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 119 del 1970, soggetto attivo poteva essere solo il lavoratore). Tuttavia, la discriminazione pare essere stata attuata nell'individuazione dei reati in relazione ai quali sono state formulate le nuove disposizioni che hanno inasprito il trattamento sanzionatorio.

Le circostanze aggravanti non sono state previste in via generale, con riguardo a tutti i reati, ma nella forma di circostanze speciali relative a specifici reati, per i quali il legislatore, avuto riguardo all'esperienza storica, è intervenuto prendendo in considerazione — quale soggetto attivo dei reati sopra indicati — il partecipante alla manifestazione.

Emblematico in tal senso pare anche il fatto che circostanze analoghe non siano state previste con riguardo ad altri reati, di cui — avuto sempre riguardo all'esperienza storica — i manifestanti sono stati talora vittime in occasione delle manifestazioni pubbliche e non autori: si pensi ai reati contro la persona o a taluni reati dei pubblici ufficiali.

La norma censurata pare violare quindi anche l'art. 3 della Costituzione.

4. Possibilità di un'interpretazione conforme

Tanto con riguardo alla richiesta in via principale, quanto con riguardo alla questione subordinata, non risultano percorribili interpretazioni conformi delle norme ora censurate, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. della legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'articolo 3 della Costituzione — dell'art. 131-bis, comma 3 del codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale, se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni;

nonché, in subordine,

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3, 17 e 21 della Costituzione — dell'art. 339 del codice penale nella parte in cui prevede che le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, anche ove si tratti di manifestazioni di natura politica.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.



Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4 della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 24 maggio 2024

Il Giudice: ATTINÀ

24C00158

N. 134

Ordinanza del 29 maggio 2024 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Filomena Carlomagno e altri contro Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria territoriale dello Stato di Milano/Monza e Brianza e altri.

Impiego pubblico – Trattamento economico - Personale delle Aree dell'Ispettorato nazionale del lavoro – Previsione che per costoro debba esser scomputata dalle somme da riconoscere per l'anno 2022 l'indennità *una tantum* di cui all'art. 32-bis del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 91 del 2022.

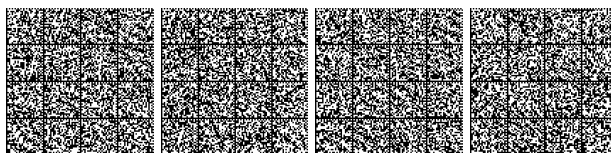
- Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 1-bis.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Il Giudice del lavoro, dott.ssa Chiara Colosimo, nel procedimento n. 7007/2023 R.G.L. promosso da:

Abategiovanni Lucia
Bello Assunta
Carlomagno Filomena
Collini Erika
Dadda Andreina
Di Napoli Ornella Carmen
Gaito Sandro
Gori Federico
Marziani Ernestina
Menegotto Elena
Miele Assunta Rosaria
Mistretta Annamaria Simona
Paparò Manuela
Riu Antonio Giovanni
Scarnato Alessia
Tateo Silvia Rachele Laura
Veneziano Giuseppe
con l'Avv. Menorello e l'Avv. Scuttari, ricorrenti;



Contro:

Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria territoriale dello Stato di Milano/Monza e Brianza, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano;

Ispettorato nazionale del lavoro, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano;

Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano;

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, resistenti;

Letti gli atti;

Esaminati i documenti, a scioglimento della riserva assunta il 28 maggio 2024, osserva;

Premesso:

1. per quel che attiene all'oggetto del presente giudizio, quanto segue:

1.1. Con ricorso depositato in data 7 luglio 2023, gli odierni ricorrenti hanno convenuto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Ragioneria territoriale dello Stato di Milano/Monza e Brianza e l'Ispettorato nazionale del lavoro, per sentir accogliere le seguenti conclusioni:

«1) accogliere le domande dei ricorrenti e per l'effetto, accertata e dichiarata la dovuta equiparazione fra i dipendenti dell'INL e i dipendenti del Ministero del lavoro, disporre ogni ordine e statuizione al fine di assicurare verso i ricorrenti stessi la piena esecuzione dell'art. 1, comma 143, della legge n. 160/2019 ovvero delle norme della contrattazione collettiva in narrativa citate, riferibili alle voci accessorie della retribuzione e, in particolare, all'indennità di amministrazione come perequata, tra l'altro in forza dello stesso art. 1, comma 143, legge n. 160/2019 e della Tabella G del CCNL 2019-2021, a titolo di arretrati per gli anni 2020, 2021 e 2022;

2) accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti in epigrafe indicati agli incrementi delle voci accessorie della retribuzione e, in particolare, dell'indennità di amministrazione come perequata, prevista, fra l'altro, dall'art. 56 CCNL Comparto Ministeri - Funzioni centrali 2019/2021 e da ogni disposizione della contrattazione collettiva connessa, in attuazione dell'art. 1, comma 143, della legge n. 160/2019 e del DPCM 23 dicembre 2021 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 marzo 2022 fino al 31 ottobre 2022, nonché della Tabella G del CCNL Comparto funzioni centrali 2019/2021 dal 1° novembre 2022, previa, in via subordinata e per quanto occorrer possa, la disapplicazione del citato DPCM 23 dicembre 2021 nella parte in cui venga ritenuto ostativo all'applicazione degli incrementi previsti nell'indennità di amministrazione citata ivi esposti anche ai dipendenti dell'Agenzia Ispettorato nazionale del lavoro di cui al decreto legislativo n. 149/2015, specie per gli anni 2020, 2021 e 2022;

3) condannare il Ministero dell'economia e delle finanze – MEF, in quanto ente pagatore dei dipendenti ricorrenti, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 48, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001, e/o l'Ispettorato nazionale del lavoro, quale datore di lavoro dei ricorrenti, anche in qualità di soggetto concorrente e/o coobbligato solidalmente con il Ministero dell'economia e delle finanze, o di altra Amministrazione che codesto Ecc. Tribunale adito ritenga avere titolo, a corrispondere ai ricorrenti almeno le somme indicate sulla base del DPCM 23 dicembre 2021, aggiornate nella misura minima di diritto, più precisamente individuata in corso di causa, fino al 31 ottobre 2022 e nella misura di cui alle Tabelle ricognitive ARAN del 14 luglio 2022 esplicative della Tabella G del CCNL Comparto funzioni centrali 2019/2021 dal 1° novembre 2022 al 31 dicembre 2022, maggiorate di interessi e rivalutazione dalla debenza al saldo ovvero come segue:

Abategiovanni Lucia, (ex Area III, F2, ora Funzionario): almeno euro 6.053,16 (2020 euro 1.275; 2021 euro 2.195; 2022 euro 1.829,16 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Bello Assunta, (ex Area III, F3 per il 2020 ed Area III, F4 per il 2021 e 2022, ora Funzionario): almeno euro 6.595,00 (2020 euro 1.351; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Carlomagno Filomena, (ex Area III, F3 per il 2020 ed Area III, F4 per il 2021 e 2022, ora Funzionario): almeno euro 6.595,00 (2020 euro 1.351; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31.10.2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Collini Erika, (ex Area III, F4, ora Funzionario): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);



Dadda Andreina, (ex Area III, F2, ora Funzionario): almeno euro 6.053,16 (2020 euro 1.275; 2021 euro 2.195; 2022 euro 1.829,16; per complessivi euro 5.299,16, fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Di Napoli Ornella Carmen, (ex Area III, F1, Funzionario in servizio fino al 30 novembre 2022): almeno euro 5.675,70 (2020 euro 1.275; 2021 euro 2.195; 2022 euro 1.829,16; per complessivi euro 5.299,16, fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Gaito Sandro, (ex Area III, F4, ora Funzionario): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Gori Federico, (ex Area III, F4, ora Funzionario, part-time): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Marziani Ernestina, (ex Area III, F4, ora Funzionario, part-time): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Menegotto Elena, (ex Area III, F4, ora Funzionario, part-time): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Miele Assunta Rosaria, (ex Area III, F4, ora Funzionario): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Mistretta Anna Maria, (ex Area III, F4, ora Funzionario, part-time): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Paparo Manuela, (ex Area III, F4, ora Funzionario): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Riu Antonio Giovanni, (ex Area III, F3 per il 2020 ed Area III, F4 per il 2021 e 2022, ora Funzionario): almeno euro 6.595,00 (2020 euro 1.351; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

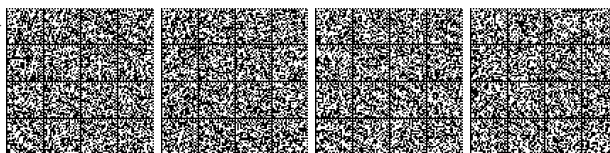
Scarnato Alessia, (ex Area III, F3 per il 2020 ed Area III, F4 per il 2021 e 2022, ora Funzionario): almeno euro 6.595,00 (2020 euro 1.351; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Tateo Silvia Rachele Laura, (ex Area III, F3 per il 2020 ed Area III, F4 per il 2021 e 2022, ora Funzionario): almeno euro 6.595,00 (2020 euro 1.351; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

Veneziano Giuseppe, (ex Area III, F4, ora Funzionario): almeno euro 6.615,00 (2020 euro 1.371; 2021 euro 2.449; 2022 euro 2.040,08 fino al 31 ottobre 2022 e dal 1° novembre 2022, per ciascun mese a seguire, per euro 377,46 complessivi su base mensile secondo le quantificazioni delle Tabelle ARAN pubblicate il 14 luglio 2022);

4) in subordine, disapplicare e/o dichiarare nullo e/o, in subordine, accertare la illegittimità e annullare, per quanto occorrer possa, ogni atto nelle parti che risultano incoerenti con quanto in narrativa rappresentato e richiesto, ivi compreso, nei sensi indicati al motivo n. IV, lett. b), il DPCM 23 dicembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 11 marzo 2022;

5) in ulteriore subordine, sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 143, della legge n. 160/2019 nei termini esposti alla lettera c) del motivo n. 4) di ricorso, con ogni riserva di ulteriore precisazione e deduzione;



6) condannare il Ministero resistente ovvero, anche in qualità di soggetto concorrente e/o coobbligato solidalmente l'Ispettorato nazionale del lavoro, o altra Amministrazione ritenuta avere titolo, alla corresponsione delle somme dovute, maggiorate di interessi e rivalutazione dalla debenza delle stesse al saldo, nonché al risarcimento di tutti i danni patiti e patiendi nell'ammontare che sarà dimostrato in corso di causa ovvero ritenuto di Giustizia»;

1.2. si sono ritualmente costituite in giudizio tutte le parti convenute, eccedendo la carenza di legittimazione passiva (la sola Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e delle finanze), nonché l'infondatezza in fatto e in diritto delle domande di cui al ricorso, chiedendo il rigetto delle avversarie pretese e, comunque, la loro rideterminazione *in minus*;

1.3. nelle more del giudizio, è entrata in vigore la previsione di cui all'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023 (inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, co. 1, legge n. 191/2023), rubricato «Armonizzazione dei trattamenti economici del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'ANPAL e dell'Agenzia italiana per la gioventù», che — al fine di perseguire l'armonizzazione dei trattamenti economici accessori anche del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro — ha riconosciuto, per tutte e tre le annualità per cui è causa, l'indennità di amministrazione «tenendo conto degli importi attribuiti per le medesime annualità al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali»;

1.4. la suddetta previsione consente di ritenere cessata la materia del contendere relativamente alle annualità 2020 e 2021, anche in ragione dei pagamenti *medio tempore* intervenuti in favore dei ricorrenti (*cf.*: verbale udienza del 28 maggio 2024);

1.5. per contro, alle medesime conclusioni non può pervenirsi per l'annualità 2022, per la quale l'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023 introduce un peculiare meccanismo di compensazione imponendo lo scomputo, «per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l'anno 2022 l'indennità *una tantum* di cui all'art. 32-*bis* del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91»: meccanismo che, per le ragioni di seguito evidenziate, si espone a rilievi di illegittimità costituzionale;

Premesso:

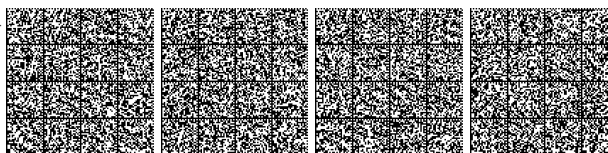
2. per quel che attiene alla fattispecie oggetto di causa, quanto segue:

2.1. i ricorrenti — originariamente vincitori di un concorso per ruoli del Ministero del lavoro — sono attualmente dipendenti dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in servizio presso l'Ispettorato territoriale di Milano, con rapporto di lavoro regolato dal Contratto collettivo Comparto Ministeri funzioni centrali;

2.2. difatti, con l'art. 1, co. 7, lett. *l*), legge n. 183/2014 — «allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva» — il Governo è stato delegato «...ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali:... *l*) razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale»;

2.3. in attuazione della suddetta delega, con l'art. 1, decreto legislativo n. 149/2015, «al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché al fine di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi», è stata istituita, «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", di seguito "Ispettorato", che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL»;

2.4. ai sensi dell'art. 6, co. 1, decreto legislativo n. 149/2015 la dotazione organica dell'Ispettorato nazionale del lavoro, «non superiore a 7.846 unità ripartite tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non dirigenziali, è definita con provvedimento del direttore dell'Ispettorato, previa approvazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e nei limiti delle dotazioni finanziarie, nel rispetto di quanto previsto dal comma 2 del presente articolo e dall'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Nell'ambito della predetta dotazione organica sono ricompresi un numero massimo di otto posizioni dirigenziali di livello generale, di cui una da conferire ai sensi dell'art. 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ottantasei posizioni dirigenziali di livello non generale...»;



2.5. in forza delle suddette disposizioni, i ricorrenti sono stati trasferiti al neocostituito Ispettorato nazionale del lavoro, giusta la previsione di cui all'art. 6, co. 6, lett. b), decreto legislativo n. 149/2015: «è trasferito nei ruoli dell'Ispettorato il personale di ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali individuato dagli stessi decreti di cui all'art. 5, comma 1. Nell'ambito del trasferimento è ricompreso il personale già in servizio presso le direzioni interregionali e territoriali del lavoro e presso la direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È altresì trasferito presso la sede centrale e le sedi territoriali di Roma dell'Ispettorato il personale ispettivo in servizio presso le sedi centrali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fatta salva la possibilità di chiedere, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, di rimanere nei ruoli dello stesso Ministero con inquadramento nei corrispondenti profili amministrativi»;

Premesso:

3. per quel che concerne la natura dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro» e il trattamento retributivo spettante al personale della medesima, quanto segue:

3.1. correttamente, le parti convenute hanno evidenziato che l'Ispettorato nazionale del lavoro costituisce «una nuova entità organizzativa e amministrativa, dotata di una distinta soggettività giuridica rispetto al Ministero del Lavoro e con diverse caratteristiche dimensionali e di funzione che non ne consentono più l'assimilazione, sul piano amministrativo...» (cfr. pag. 5, memoria ITL);

3.2. tuttavia, ai sensi dell'art. 3 del Contratto collettivo nazionale Quadro per la definizione dei Comparti e delle Aree di contrattazione collettiva nazionale, «Il comparto di contrattazione collettiva delle Funzioni centrali, comprende il personale non dirigente, ivi incluso quello di cui all'art. 69, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e quello in servizio nella Provincia di Bolzano di cui agli articoli 7 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, dipendente da:... Ispettorato nazionale del lavoro...»;

3.3. sotto il profilo del trattamento economico spettante al personale ivi incardinato, inoltre, l'ultima parte dell'art. 6, co. 1, decreto legislativo n. 149/2015 ha espressamente stabilito che «al personale dirigenziale e non dirigenziale di ruolo dell'Ispettorato si applica, rispettivamente, la contrattazione collettiva dell'Area I e la contrattazione collettiva del comparto Ministeri»;

3.4. l'art. 1, co. 1 e 6-8, C.C.N.L. Comparto funzioni centrali prevede che «il presente contratto si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente da tutte le amministrazioni del comparto indicate all'art. 3 del CCNQ sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva del 3 agosto 2021», e precisa che «6. Con il termine “agenzia/e”, ove non specificato, si intendono l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, destinatarie dei precedenti CCNL del comparto Agenzie fiscali... 8. Con il termine “Ministero/i” si intendono le amministrazioni destinatarie dei precedenti CCNL del comparto dei Ministeri» (doc. 8, fascicolo ricorrenti);

3.5. peraltro, il medesimo contratto collettivo reca — al Titolo VIII — «Disposizioni speciali», tra le quali, previsioni particolari per i Ministeri (art. 56), per le Agenzie fiscali (art. 57), per gli Enti pubblici non economici (art. 58), per il CNEL (art. 59), per l'ENAC (art. 60), per l'AGID (art. 61);

3.6. sulla portata delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 1 e 6-8, C.C.N.L. Comparto funzioni centrali, il giudice rimettente condivide pienamente la pronuncia del Tribunale di Venezia con cui si è osservato che «alcuna Clausola speciale è invece prevista per l'Ispettorato del lavoro, il quale, per contro, non può essere ricondotto alle Agenzie fiscali», così che risulta riconducibile all'ipotesi di cui al comma 8, quale «amministrazion[e] destinatari[a] dei precedenti CCNL del comparto dei Ministeri» (Trib. Venezia, Sez. Lav., 5 maggio 2023, n. 104);

3.7. per questi motivi, si ritiene che la contrattazione collettiva non abbia inteso introdurre distinzione alcuna tra il personale appartenente all'Ispettorato nazionale del lavoro e i dipendenti in ruolo al Ministero;

Premesso:

4. avuto specifico riguardo alla questione oggetto di causa, quanto segue:

4.1. l'art. 56 C.C.N.L. Comparto funzioni centrali prevede che «1. I Ministeri continuano a corrispondere: a) le indennità di amministrazione di cui all'art. 31 del CCNL 14 settembre 2007, nei valori e secondo la disciplina previgente, tenendo conto di quanto previsto all'art. 51 (Adeguamenti alla disciplina delle indennità di amministrazione sulla base di disposizioni di legge) e all'art. 52 (Trattamento economico nell'ambito del nuovo sistema di classificazione professionale); b) l'indennità di bilinguismo di cui all'art. 33 del CCNL 14 settembre 2007, incrementata nelle misure e con le decorrenze di cui alla allegata tabella I. 2. In materia di trattamento economico, i Ministeri continuano inoltre ad applicare le seguenti ulteriori discipline: a) l'art. 22, comma 2 del CCNL 12 giugno 2003; b) l'art. 3, comma 2 del CCNL 21 febbraio 2001 aggiunto dall'art. 17, comma 12, del CCNL del 16 maggio 2001; c) l'art. 18, comma 8, del CCNL 12 giugno 2003. 3. Continuano altresì a trovare applicazione le previsioni dell'art. 17, comma 3 del CCNL del 16 maggio 1995. 4. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 87 del CCNL 12 febbraio 2018»;

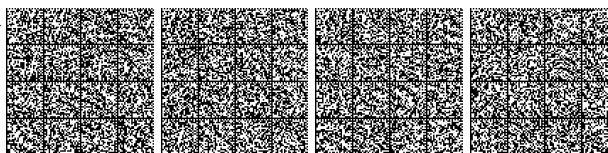


4.2. con l'art. 1, co. 143 e 144, legge n. 160/2019 è stato previsto che, «143. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale appartenente alle aree professionali e del personale dirigenziale dei Ministeri, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo da ripartire, con dotazione pari a 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. A decorrere dall'anno 2020, il fondo può essere alimentato con le eventuali somme, da accertarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che si rendono disponibili a seguito del rinnovo dei contratti del pubblico impiego precedenti al triennio contrattuale 2019-2021, ai sensi dell'art. 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per l'attuazione di quanto previsto dal precedente periodo, le somme iscritte nel conto dei residui sul fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al fondo di cui al primo periodo. Le risorse del fondo sono destinate, nella misura del 90 per cento, alla graduale armonizzazione delle indennità di amministrazione del personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri al fine di ridurre il differenziale e, per la restante parte, all'armonizzazione dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato delle medesime amministrazioni. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede alla ripartizione delle risorse del fondo tra le amministrazioni di cui al primo periodo per il finanziamento del trattamento accessorio di ciascuna di esse, tenendo conto anche del differenziale dei trattamenti di cui al precedente periodo e, in deroga all'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, alla conseguente rideterminazione delle relative indennità di amministrazione. La Presidenza del Consiglio dei ministri, a decorrere dall'esercizio finanziario 2020, incrementa il fondo per le risorse decentrate del personale non dirigenziale di 5 milioni di euro annui e il fondo per la retribuzione di posizione e per la retribuzione di risultato del personale di livello dirigenziale non generale di 2 milioni di euro annui, a valere sulle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente nel proprio bilancio autonomo. 144. Agli oneri derivanti dal comma 143, primo periodo, pari a 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo di parte corrente di cui al comma 5 dell'art. 34-ter della legge 31 dicembre 2009, n. 196, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio»;

4.3. in ragione del quadro normativo e contrattuale per come sopra ricostruito, il giudicante condivide quanto affermato circa il fatto che «...la previsione di cui all'art. 1, comma 143, legge n. 160/2019 secondo la quale è "istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo da ripartire, con dotazione pari a 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021", "al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale appartenente alle aree professionali e del personale dirigenziale dei Ministeri", per il 90% destinato «alla graduale armonizzazione delle indennità di amministrazione del personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri al fine di ridurre il differenziale», debba essere riferito anche al personale appartenente alle aree professionali dell'Ispettorato nazionale del lavoro in quanto la contrattazione collettiva a tale personale applicabile non lo distingue dai "Ministeri", a differenza delle Agenzie fiscali e degli enti pubblici non economici» (Trib. Venezia, Sez. Lav., 5 maggio 2023, n. 104);

4.4. tuttavia, il D.P.C.M. 23 dicembre 2021 — «Riparto delle risorse del fondo per la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale appartenente alle aree professionali e del personale dirigenziale dei Ministeri» — ha determinato, alla Tabella 1, gli «Incrementi degli importi delle indennità di amministrazione spettanti al personale delle aree professionali in servizio presso i Ministeri dal 1° gennaio 2020 (lordo dipendente)» suddividendoli esclusivamente per singolo Ministero di afferenza, aree e fasce economiche, e ha precisato, alla Tabella 2, gli «Incrementi degli importi delle indennità di amministrazione spettanti al personale delle aree professionali in servizio presso i Ministeri rideterminati dal 1° gennaio 2021»;

4.5. peraltro, in data 19 aprile 2022, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi direzione dei sistemi informativi e dell'innovazione — ha emanato la Circolare 024/2022, relativa alla «Applicazione DPCM 23 dicembre 2021 — Incremento dell'Indennità di amministrazione per il personale dei Ministeri», con cui ha comunicato quanto segue: «In applicazione del DPCM 23 dicembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 marzo 2022, n. 59, si è provveduto su rata maggio all'adeguamento dell'indennità di amministrazione del personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri, ai fini della progressiva armonizzazione dei trattamenti accessori del predetto personale. In particolare, sono stati rideterminati dal 1° gennaio 2020 e dal 1° gennaio 2021 gli importi dell'indennità di amministrazione (codice assegno 667), sulla base delle tabelle 1 e 2 del sopracitato DPCM. L'adeguamento ha interessato i seguenti assegni per indennità di amministrazione:... 667/Gxx — Ministero del lavoro e delle politiche sociali... Gli importi di arretrato spettanti sono stati



determinati tramite lavorazione centralizzata e liquidati con emissione urgente con esigibilità entro il mese di aprile e identificati in banca dati con i seguenti codici arretrato:

Codice arretrati	Descrizione arretrati
4P3	Incr. Ind. Amm. DPCM 23.13.2011 - AC
4P4	Incr. Ind. Amm. DPCM 23.13.2011 - AP

...” (doc. 11, fascicolo ricorrenti);

4.6. dunque, è circostanza pacifica in giudizio che i ricorrenti — quale personale afferente all’Ispettorato nazionale del lavoro — non sono stati destinatari della graduale armonizzazione dell’indennità di amministrazione garantita al personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri;

4.7. per questi motivi, con il presente procedimento, i ricorrenti hanno lamentato di essere stati esclusi dal riconoscimento della perequazione dell’indennità di amministrazione e dal pagamento dei relativi arretrati;

4.8. a fondamento della suddetta doglianza, i ricorrenti hanno evidenziato come al rapporto di lavoro risulta applicato il medesimo contratto collettivo applicato ai dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e hanno rammentato che «l’Ispettorato svolge la propria attività ispettiva sotto l’egida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a cui spetta, tra le altre cose, anche il monitoraggio periodico sugli obiettivi e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie. Il tutto sotto il controllo della Corte dei conti»: secondo gli odierni ricorrenti, «...l’INL esercita e coordina su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, sulla base di direttive emanate dal Ministero del lavoro stesso, risultando, in punto di fatto e di diritto, il riferimento ultimo di tutta l’attività svolta dagli ITL. Proprio tale potere di incidere sull’attività dei singoli Ispettorati fa emergere con cristallina chiarezza la stretta interconnessione esistente tra il Ministero del lavoro e l’ITL. Tale idoneità a definire il perimetro di attività dell’INL non è il frutto di un’attività deduttiva, bensì è la conseguenza dei poteri che il Ministero del lavoro e/o il relativo Ministro esercitano nei confronti dell’ITL, come ad esempio avviene con la sottoscrizione tra Ministero e l’INL di convenzioni per lo svolgimento dell’attività di questi ultimi» (pag. 21, ricorso);

4.9. in particolare, secondo la tesi attorea, dalla «ontologica appartenenza dell’Ispettorato nazionale del lavoro (e dei suoi ambiti territoriali) al Ministero» (pag. 22, ricorso) e dalla «natura strumentale dell’Agenzia INL e dell’invarianza del rapporto contrattuale» deriverebbe il diritto dei ricorrenti di vedersi applicata «necessariamente... la disciplina economica e normativa in essere presso il Ministero del lavoro comprese, ovviamente, le indennità esistenti» (pag. 23, ricorso);

Premesso:

5. in merito allo svolgimento del presente giudizio, quanto segue:

5.1. all’udienza del 26 settembre 2023, il giudicante ha tentato la conciliazione tra le parti con esito interlocutorio e ha rinviato all’udienza del 5 dicembre 2023 per le necessarie verifiche;

5.2. fallito il tentativo di composizione bonaria della controversia e ritenuta la causa matura per la decisione, la discussione è stata rinviata all’udienza del 6 febbraio 2024, anche al fine di consentire alle parti il deposito di giurisprudenza in termini;

5.3. nelle more, tuttavia, con l’art. 1-bis, decreto-legge n. 145/2023 (inserito dall’art. 1, co. 1, legge n. 191/2023, in sede di conversione), rubricato «Armonizzazione dei trattamenti economici del personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dell’ANPAL e dell’Agenzia italiana per la gioventù», si è stabilito quanto segue: «1. Al fine di perseguire, anche in relazione agli anni 2020, 2021 e 2022, l’armonizzazione dei trattamenti economici accessori di cui all’art. 1, commi 334, 335, 336 e 337, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per il personale delle Aree dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dell’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dell’Agenzia italiana per la gioventù, il beneficio di cui al citato articolo 1, comma 334, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è riconosciuto anche per i predetti anni tenendo conto degli importi attribuiti per le medesime annualità al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e scomputando, per il personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l’anno 2022 l’indennità *una tantum* di cui all’articolo 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91. 2. Per le medesime finalità di cui al comma 1 e tenendo conto di quanto già percepito dal personale appartenente ai ruoli dirigenziali dell’Ispettorato nazionale del lavoro ai sensi dell’articolo 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, i fondi per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del predetto personale dirigenziale sono incrementati, per l’anno 2023, di complessivi euro 1.281.675. Per il personale dirigenziale dell’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, tenuto conto di quanto previsto dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 22 giugno



2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 112, alle finalità di cui al precedente periodo si provvede mediante l'incremento per l'anno 2023 dei fondi per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale di livello generale e non generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'importo complessivo di euro 178.541. Per il personale dirigenziale dell'Agenzia italiana per la gioventù, alle finalità di cui al primo periodo si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 143, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nell'importo complessivo di euro 14.845. 3. Agli oneri derivanti dai commi 1 e 2, pari, per l'anno 2023, ad euro 23.428.458 in riferimento al personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro e ad euro 726.841 in riferimento al personale dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 143, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Quanto al personale dell'Agenzia italiana per la gioventù, agli oneri derivanti dai commi 1 e 2, pari, per l'anno 2023, ad euro 190.171, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 143, della legge 27 dicembre 2019, n. 160»;

5.4. all'udienza del 6 febbraio 2024, preso atto dell'entrata in vigore dell'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023, l'Avvocato dello Stato ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere (*cf.* anche memoria del 29 gennaio 2024);

5.5. il procuratore dei ricorrenti ha condiviso la prospettiva della sopravvenuta cessazione della materia del contendere limitatamente alle pretese azionate per gli anni 2020 e 2021, ma ha affermato che «la nuova disposizione parrebbe presentare criticità sotto il profilo della legittimità costituzionale avuto particolare riguardo alla regolazione prevista per l'armonizzazione 2022, nella parte in cui prevede lo scomputo di quanto già percepito dagli ispettori del lavoro — *una tantum* — *ex* art. 32-*bis*, decreto-legge n. 50/2022» (*cf.* verbale udienza del 6 febbraio 2024);

5.6. ritenutane la necessità ai fini del decidere, il giudice procedente ha concesso termine per note in ordine ai possibili profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023, e ha rinviato per discussione al 16 aprile 2024 e, poi, per repliche al 28 maggio 2024.

Tanto premesso;

Lette le note autorizzate;

Udita la discussione dei procuratori delle parti;

Il Giudice, ritenuto:

6. avuto riguardo alla natura e agli effetti della previsione di cui all'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023 (per come inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, co. 1, legge n. 191/2023), quanto segue:

6.1. con l'art. 1, co. 334, legge n. 197/2022 — per come modificato dall'art. 1, co. 5-*ter*, lett. a), decreto-legge n. 75/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2023 — «Al fine di perseguire l'armonizzazione dei trattamenti economici accessori, a decorrere dall'anno 2023 al personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dell'Agenzia italiana per la gioventù appartenente alle Aree previste dal sistema di classificazione professionale a essi applicabile», è stata «riconosciuta l'indennità di amministrazione nelle misure spettanti al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali appartenente alle Aree, come rideterminate secondo i criteri stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro 2019-2021 — comparto Funzioni centrali»;

6.2. con il successivo art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023, il legislatore ha individuato la copertura economica per procedere — in relazione agli anni 2020, 2021 e 2022 — all'armonizzazione dei trattamenti economici, tra gli altri, per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, attribuendo per i medesimi anni il beneficio di cui all'art. 1, co. 334, legge n. 197/2022 in ragione «degli importi attribuiti per le medesime annualità al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali»;

6.3. contrariamente a quanto sostenuto dalle odierne parti convenute, gli interventi normativi di cui all'art. 1, co. 334, legge n. 197/2022 e all'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023 non assurgono a «conferma dell'assoluta infondatezza delle pretese avversarie nei confronti dell'Ispettorato il quale, ancorché datore di lavoro dei ricorrenti, non aveva alcuna possibilità di estendere ad essi, come a nessun altro dipendente, il pagamento delle somme di cui all'art. 1, comma 143, legge n. 160/2019 in assenza delle necessarie modifiche normative, disposizioni alle quali l'INL ha dato pronta ed integrale esecuzione» (*cf.* pagg. 2-3, note autorizzate del 3 aprile 2024);

6.4. invero, le suddette previsioni risultano funzionali all'individuazione della copertura economica (*cf.* art. 1, co. 337, legge n. 197/2022 e art. 1-*bis*, co. 3, decreto-legge n. 145/2023 per come inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 191/2023) necessaria al finanziamento di un diritto previsto dalla contrattazione collettiva, cui la disciplina legislativa di settore rinvia;



6.5. sul punto, dunque, si condivide la considerazione per cui «...la ricostruzione dell'Amministrazione sia suggestiva ma non convincente in quanto seppur è vero che l'art. 1, co. 143, legge n. 160/2019 ha "istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo da ripartire, con dotazione pari a 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021", "Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale appartenente alle aree professionali e del personale dirigenziale dei Ministeri", non vi è dubbio che sia dalla lettura del CCNL Comparto funzioni centrali sia dall'art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 149/2015 emerga che al personale delle aree professionali dell'Ispettorato nazionale del lavoro si applica la stessa contrattazione collettiva dei Ministeri» (Trib. Venezia, Sez. Lav., 5 maggio 2023, n. 104);

6.6. in ogni caso, alla luce di quanto previsto dall'art. 1-bis, decreto-legge n. 145/2023 (e, soprattutto, dei pagamenti *medio tempore* intervenuti in favore dei ricorrenti — *cf.*: verbale udienza del 28 maggio 2024), potrà senz'altro essere dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle pretese azionate quivi azionate per gli anni 2020 e 2021, residuando in proposito la sola questione inerente alla regolazione delle spese di lite, sulla quale dovrà provvedersi al momento della definizione del giudizio;

6.7. per contro, non si ritiene che alla medesima pronuncia possa pervenirsi relativamente all'anno 2022, posto che la richiamata previsione impone lo scomputo, «per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l'anno 2022», della «indennità *una tantum* di cui all'art. 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50», e gli odierni ricorrenti insistono per l'accoglimento della domanda originaria e, dunque, per il pagamento integrale di quanto spettante per l'anno 2022 senza detrazione dell'ammontare corrispondente a quest'ultimo emolumento (*cf.*: verbale udienza del 28 maggio 2024);

Rilevato:

7. in ordine alla natura e alla disciplina dell'indennità di amministrazione, quanto segue:

7.1. l'indennità di amministrazione è stata istituita in attuazione della delega di cui all'art. 72, decreto legislativo n. 29/1993 — «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» — a mente del quale «1. Gli accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica come previsto dalla legge 29 marzo 1983, n. 93, e le norme generali e speciali disciplinanti il rapporto di impiego pubblico integrano la disciplina del rapporto di lavoro di cui all'art. 2, comma 2, nella parte non abrogata esplicitamente o implicitamente dal presente decreto. Resta ferma, per quanto non modificato dal presente decreto, la disciplina dell'accordo sindacale riguardante tutto il personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1991, n. 171, fino alla sottoscrizione del primo contratto collettivo previsto dal titolo III nell'ambito di riferimento di esso. Le disposizioni delle predette norme e dei predetti accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica sono derogabili da quelle dei contratti collettivi stipulati come previsto dal titolo III; esse cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo previsto dal presente decreto. 2. Contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi stipulati ai sensi del titolo III, sono abrogate le disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico, nonché le disposizioni che prevedono trattamenti economici accessori comunque denominati a favore di dipendenti pubblici. I contratti collettivi fanno comunque salvi i trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente. 3. In attesa di una nuova regolamentazione contrattuale della materia, resta ferma per i dipendenti di cui all'art. 2, comma 2, la disciplina vigente in materia di trattamento di fine rapporto»;

7.2. come chiarito dalla Corte costituzionale, «...Istituita con il primo CCNL del comparto Ministeri 1994/1997, firmato il 16 maggio 1995, in attuazione dell'art. 72 del citato decreto legislativo n. 29 del 1993, l'indennità di amministrazione è sorta come trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti. Il CCNL 1998/2001, firmato il 16 febbraio 1999, come integrato dal CCNL del 16 maggio 2001, ha definitivamente configurato l'indennità di amministrazione quale voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, del TFR e dell'indennità di preavviso (art. 33)... Negli anni successivi, fino al "blocco" menzionato dalla Corte rimettente, disposto dal decreto-legge n. 78 del 2010 e dal decreto-legge n. 98 del 2011, la contrattazione collettiva del comparto di riferimento è intervenuta sull'indennità di amministrazione per aumentarne gli importi, anche a fini perequativi...» (C. cost., 13 giugno 2022, n. 145);

7.3. dunque, all'indennità di amministrazione deve essere riconosciuta natura retributiva, con caratteristiche di fissità e continuatività;



7.4. per questi motivi, in virtù della già richiamata previsione di cui all'art. 6, co. 1, decreto legislativo n. 149/2015 (in forza della quale «al personale dirigenziale e non dirigenziale di ruolo dell'Ispettorato si applica, rispettivamente, la contrattazione collettiva dell'Area I e la contrattazione collettiva del comparto Ministeri»), come anticipato, la suddetta indennità deve essere corrisposta quale parte integrante del trattamento retributivo del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con le medesime modalità e nella stessa misura con cui viene riconosciuta al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Ritenuto:

8. in merito agli effetti della previsione che impone lo scomputo dell'*una tantum* di cui all'art. 32-*bis*, decreto-legge n. 50/2022 dagli importi spettanti — al solo personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro — a titolo di armonizzazione dell'indennità di amministrazione per l'anno 2022, quanto segue:

8.1. ai sensi dell'art. 32-*bis*, decreto-legge n. 50/2022 (inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, co. 1, legge n. 91/2022), «1. Al fine di dare riconoscimento all'impegno straordinario richiesto per il contrasto del lavoro sommerso, per la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e per l'attuazione delle misure previste nel PNRR, ai dipendenti dell'Ispettorato nazionale del lavoro è attribuita, per l'anno 2022, un'indennità *una tantum* nelle misure e secondo i criteri da stabilire con decreto del direttore del medesimo Ispettorato nazionale del lavoro, adottato sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e nei limiti delle risorse di cui al secondo periodo. A tale fine i fondi per le risorse decentrate del personale delle aree e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale dell'Ispettorato nazionale del lavoro sono incrementati, rispettivamente, di euro 10.455.680 e di euro 781.783 per l'anno 2022. 2. Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al comma 1, pari a euro 11.237.463 per l'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2»;

8.2. a differenza dell'indennità di amministrazione (che è voce retributiva corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e continuativa), l'*una tantum* di cui all'art. 32-*bis*, decreto-legge n. 50/2022 è voce di natura indennitaria e/o premiale, poiché attribuita ai dipendenti dell'Ispettorato nazionale del lavoro — per il solo anno 2022 — per valorizzarne «l'impegno straordinario richiesto per il contrasto del lavoro sommerso, per la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e per l'attuazione delle misure previste nel PNRR»;

8.3. si tratta, dunque, di un emolumento a carattere straordinario e privo di qualsivoglia caratteristica di periodicità e continuatività;

8.4. in ragione di quanto appena osservato consegue, secondo il giudice rimettente, che l'intervento normativo di cui l'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023 — rilevante ai fini del decidere, in quanto destinato a incidere sulla definizione della domanda relativa all'anno 2022, oggetto di specifica censura da parte dei ricorrenti (*cf.* verbali udienza del 6 febbraio 2024 e del 28 maggio 2024) e non altrimenti interpretabile — presenta plurimi profili di incostituzionalità, non manifestamente infondati;

8.5. tanto si afferma in quanto — imponendo lo scomputo «per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l'anno 2022», della «indennità *una tantum* di cui all'art. 32-*bis* del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50» — la suddetta previsione determina, tanto un'irragionevole disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 Costituzione, quanto una lesione delle prerogative sindacali con conseguente violazione dell'art. 39 Costituzione;

Ritenuto:

9. avuto specifico riguardo alla prospettata violazione dell'art. 3 Costituzione, quanto segue:

9.1. la violazione del precetto costituzionale si ravvisa nel fatto che — in virtù dell'applicazione dell'art. 1-*bis*, decreto-legge n. 145/2023 — il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro si vedrebbe corrispondere, in sede di armonizzazione del trattamento economico spettante per l'anno 2022, un incremento parziale dell'indennità di amministrazione in ragione della compensazione con quanto già percepito a titolo di *una tantum ex art. 32-*bis**, decreto-legge n. 50/2022;

9.2. la suddetta operazione di scomputo, difatti, avrebbe l'effetto di impedire la piena armonizzazione del trattamento economico del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (ovvero, diversamente argomentando, di annullare *ex post* ogni beneficio economico derivante dalla previsione di cui all'art. 32-*bis*, decreto-legge n. 50/2022);

9.3. siffatta compensazione, tuttavia, non pare ragionevole trattandosi di operazione effettuata su emolumenti aventi natura e funzione affatto diverse;



9.4. peraltro, a parere del giudice rimettente, lo scomputo così previsto non pare nemmeno giustificabile in virtù del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti, posto che lo stesso concerne gli elementi principali e accessori della retribuzione in relazione ai compiti rientranti nelle mansioni dell'ufficio ricoperto, e non può, pertanto, determinare l'assorbimento di una voce indennitaria e/o premiale qual è quella di cui all'art. 32-*bis*, decreto-legge n. 50/2022;

9.5. ancora, siffatto meccanismo di compensazione si prospetta duplicemente discriminatorio;

9.6. in primo luogo, discriminatorio in quanto — a fronte di previsioni che hanno garantito l'armonizzazione dei trattamenti economici accessori per tutto il resto del personale del comparto Ministeri, in assenza di qualsivoglia forma di compensazione con altre voci retributive e/o indennitarie — è stato introdotto un meccanismo di compensazione nell'ambito della sola armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con evidente trattamento differenziato di posizioni analoghe: come già sopra evidenziato, il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro appartiene, sin dal principio, al comparto Ministeri in virtù di un rapporto di lavoro regolato, da sempre, dal C.C.N.L. Comparto funzioni centrali;

9.7. in secondo luogo, discriminatorio in quanto meccanismo introdotto con una disposizione destinata a trovare applicazione nell'ambito di un contenzioso già instaurato che, in assenza della suddetta previsione, si sarebbe ragionevolmente concluso con l'accoglimento integrale della domanda anche per l'annualità 2022;

Ritenuto:

10. quanto alla prospettata violazione dell'art. 39 Costituzione, quanto segue:

10.1. la norma in commento, relativamente all'anno 2022, è destinata a incidere sul trattamento retributivo del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro a dispetto delle pattuizioni collettive di settore, con conseguente violazione della riserva di contrattazione in materia di retribuzioni;

10.2. in proposito, la Corte costituzionale ha rammentato che, «nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001), il contratto collettivo si attegga come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001), e «i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali» (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001). In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001)» (C. cost., 23 luglio 2015, n. 178);

10.3. senz'altro, il Giudice delle leggi ha anche avuto modo di chiarire che ciò «non esclude che [la contrattazione collettiva] si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico...» (così, C. cost., 30 luglio 2012, n. 215);

10.4. tuttavia, la previsione in commento non risulta correlata al perseguimento delle suddette preminenti finalità in quanto lo scomputo è previsto esclusivamente per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro e per una sola annualità tra quelle ivi contemplate, e presuppone, inoltre, la compensazione tra emolumenti oggetto di autonomi e separati stanziamenti;

Ritenuto:

11. peraltro, che, ove si ritenesse di giustificare lo scomputo della sola «indennità *una tantum* di cui all'art. 32-*bis* del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91» a ragioni di contenimento della spesa pubblica, dovrebbe ravvisarsi — una volta ancora — la violazione dell'art. 3 Costituzione, poiché l'equilibrio finanziario verrebbe garantito con il sacrificio del solo personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro;

Ritenuto:

12. infine, che il tenore inequivoco della previsione in commento non consenta nessuna interpretazione compatibile con i precetti costituzionali che si assumono violati;



P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3 e 39 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, decreto-legge n. 145/2023 (per come inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, co. 1, legge n. 191/2023), rubricato «Armonizzazione dei trattamenti economici del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'ANPAL e dell'Agenzia italiana per la gioventù», limitatamente all'inciso «e scomputando, per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l'anno 2022 l'indennità una tantum di cui all'art. 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91»;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni di cui all'art. 23, legge n. 87/1953 (come prescritto dagli artt. 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale del 16 marzo 1956);

Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza venga notificata alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Milano, 29 maggio 2024

Il Giudice del lavoro: COLOSIMO

24C00159

N. 135

Ordinanza del 29 maggio 2024 del Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di G.L. G.

Reati e pene – Disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità – Previsione che per i delitti previsti dagli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter cod. pen., commessi prima della data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del medesimo decreto (previsione ritenuta applicabile, in forza del rinvio operato dall'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, al caso di specie concernente il delitto di atti persecutori di cui all'art. 612-bis cod. pen. connesso con il delitto di danneggiamento su cose esposte alla pubblica fede di cui all'art. 635 cod. pen., divenuto perseguibile a querela ai sensi del d.lgs. n. 31 del 2024).

- 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), art. 85, comma 2-ter.

TRIBUNALE DI VERONA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Verona in composizione monocratica, in persona del giudice Enrico Zuccon, letti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe, nei confronti di G L G , nato a il , elettivamente domiciliato presso l'avv. Elena Pranio del Foro di Verona, sottoposto alla misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa e ai luoghi abitualmente frequentati da quest'ultima,

difeso di fiducia dall'avv. Elena Pranio del Foro di Verona;



imputato:

1) del reato p. e p. dagli artt. 99 e 612-*bis*, comma 2 del codice penale perché con condotte reiterate e frequenti rivolte in danno della coniuge (da cui si era separato il), tenute contro la espressa volontà di lei e consistite:

A. nel recarsi presso il posto di lavoro della donna, disturbando i presenti;

B. in data , nel danneggiare l'autovettura della donna, rompendone i tergicristalli, così commettendo il reato di cui al capo 2;

C. in data , nell'insultare nel parcheggio sotterraneo del centro commerciale di fronte ad altri presenti, con gli epiteti di «PUTTANA» e «TROIONE» e, poco dopo, nel danneggiare la di lei autovettura rompendone i tergicristalli (analogamente a quanto già accaduto il), così commettendo il reato di cui al capo 2;

D. in data , nell'avvicinarsi a lei all'interno del parcheggio del centro commerciale. e nell'inveire contro di lei con epiteti quali «troia» e «puttana»;

E. nell'inviarle numerosi messaggi telefonici e via posta elettronica contenenti insulti e volgarità;

F. in data nel rivolgerle la minaccia «adesso ci penso io a te stronza»;

molestava e minacciava in modo da cagionarle un perdurante e grave stato di ansia e paura; da ingenerare in lei un fondato timore per la sua incolumità; da costringerla ad alterare le sue abitudini di vita.

Con recidiva.

Commesso in dall' (data in cui la persona offesa decideva di interrompere la relazione affettiva) con condotta perdurante.

2) del reato p. e p. dagli artt. 81, 99 e 635, comma 2 del codice penale perché, con più atti esecutivi di un medesimo disegno criminoso compiuti anche in tempi diversi, con le condotte di cui ai punti B e C del capo 1, danneggiava in due diverse occasioni l'autovettura di rompendone i tergicristalli, mentre era parcheggiata all'interno del parcheggio sotterraneo del centro commerciale e quindi esposta per consuetudine e necessità alla pubblica fede.

Con recidiva.

Commesso in Verona nelle date e ;

all'udienza del 29 maggio 2024, all'esito della camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

1. Sintetica esposizione dei fatti

A seguito di decreto di giudizio immediato pronunciato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona il 27 marzo 2023, G L G è chiamato a rispondere dei reati di cui agli artt. 612-*bis*, secondo comma, codice penale (capo 1)) e 635, 211 comma, codice penale (capo 2)), commessi rispettivamente dall', con condotta perdurante (capo 1)), e nelle due date del e del (capo 2)). Egli, in relazione al reato di cui al capo 1), è stato sottoposto alla misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa e ai luoghi abitualmente frequentati da quest'ultima, con ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona del 10 marzo 2023, eseguita lo stesso giorno.

La persona offesa, , con dichiarazione autenticata dal difensore e depositata in cancelleria il 5 aprile 2023, ha rimesso la querela sporta nei confronti dell'imputato. L'imputato, a mezzo di procuratore speciale, ha accettato la remissione di querela con dichiarazione resa all'udienza del 17 maggio 2023, alla presenza anche della persona offesa (sicché deve ritenersi rispettato il requisito della remissione di querela processuale, di cui all'art. 612-*bis*, quarto comma, codice penale, avendo la persona offesa rimesso la querela con dichiarazione scritta, con sottoscrizione autenticata, resa all'autorità giudiziaria ed essendo stata personalmente presente, senza rilevare alcunché, all'udienza immediatamente successiva, in cui la remissione di querela è stata accettata dall'imputato), confermando l'accettazione della remissione di querela anche all'odierna udienza.

Il processo è stato rinviato in più occasioni (udienze del 17 maggio 2023 e del 27 settembre 2023), su richiesta della difesa, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale rispetto alla procedibilità d'ufficio del delitto di danneggiamento relativo a cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede. All'udienza del 6 marzo 2024 il processo è stato nuovamente rinviato, su richiesta della difesa, in ragione dell'imminente emanazione del decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (nel



prosieguo: «decreto legislativo n. 150/2022»), che avrebbe dovuto prevedere la perseguibilità a querela della persona offesa del delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede.

Ciò in ragione del fatto che il delitto di atti persecutori, di cui al capo 1), risultava perseguibile d'ufficio ai sensi dell'art. 612-*bis*, quarto comma, ultimo periodo, codice penale, soltanto in quanto connesso con il delitto di danneggiamento su cose esposte alla pubblica fede, a sua volta perseguibile d'ufficio.

Nel frattempo, l'imputato è rimasto sottoposto alla misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa e ai luoghi abitualmente frequentati da quest'ultima, anche a seguito del rigetto, con ordinanza del 27 ottobre 2023 (confermata dal Tribunale di Venezia, in funzione di giudice dell'appello cautelare, con ordinanza del 27 novembre 2023), di un'istanza difensiva di revoca della misura cautelare.

All'odierna udienza, le parti, preso atto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di 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» (nel prosieguo: «decreto legislativo n. 31/2024»), il quale ha previsto la perseguibilità a querela della persona offesa del reato di danneggiamento di cui al capo 2), hanno concordemente chiesto la pronuncia, nei confronti dell'imputato, ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale, di una sentenza di non doversi procedere in ordine ai reati ascrittigli, perché estinti per intervenuta remissione di querela.

Tale pronuncia, tuttavia, è impedita dalla previsione di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024, il quale stabilisce che «Per il delitto di cui all'articolo 635 del codice penale, commesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, quando il fatto è commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, si osservano le disposizioni dell'articolo 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, come modificato dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, ma i termini ivi previsti decorrono dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

L'art. 85, comma 2-*ter*, decreto legislativo n. 150/2022, a sua volta, prevede che «Per i delitti previsti dagli articoli 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto».

Ne consegue che per il delitto di atti persecutori, di cui al capo 1), si dovrebbe continuare a procedere d'ufficio, in quanto connesso con un delitto — quello di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede — divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del decreto legislativo n. 31/2024.

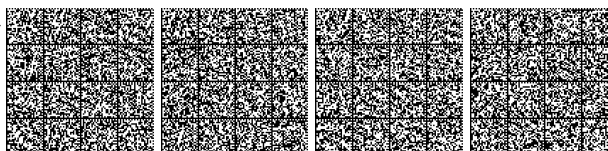
Si dubita della legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 85, comma 2-*ter*, decreto legislativo n. 150/2022, applicabile al caso di specie in forza del rinvio operato dall'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024, sicché è necessario rimettere gli atti alla Corte costituzionale.

Ad avviso del Tribunale, infatti, la disposizione da censurare è l'art. 85, comma 2-*ter*, decreto legislativo n. 150/2022, dalla quale dipende l'effetto giuridico della cui legittimità costituzionale si dubita. L'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024, invece, si limita a rendere applicabile l'art. 85, decreto legislativo n. 150/2022, nella sua interezza (quindi anche con riferimento al termine per la proposizione della querela e agli effetti sulle misure cautelari in essere), all'ipotesi del mutamento del regime di procedibilità per il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede e non determina in modo immediato la violazione dei parametri costituzionali.

In ogni caso, alla Corte costituzionale è rimesso il «potere di individuare l'oggetto della questione da scrutinare, laddove lo stesso non coincida con la portata letterale del *petitum* formulato dal rimettente, dovendosi peraltro identificare l'oggetto del giudizio costituzionale interpretando il dispositivo dell'ordinanza di remissione alla luce della sua motivazione, così delimitando correttamente il *thema decidendum*» (Corte costituzionale, sentt. n. 18 del 2023, n. 2 del 2023, n. 223 del 2022), alla luce di «un'interpretazione non formalistica del canone dell'esatta ed esaustiva indicazione della disposizione censurata» (Corte costituzionale, sentt. n. 142 del 2023, n. 12 del 2023, n. 258 del 2012, n. 181 del 2011), sicché, ove il Giudice delle leggi ritenesse maggiormente corretto sindacare la legittimità costituzionale della previsione di rinvio (ossia dell'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024), l'individuazione letterale del *petitum* di cui alla presente ordinanza non sarebbe di ostacolo a tale sindacato.

2. Rilevanza

In punto di rilevanza, nel presente giudizio, della questione di legittimità costituzionale, si deve evidenziare che il giudice è chiamato a decidere sulla concorde richiesta delle parti di una pronuncia ai sensi dell'art. 129 codice di



procedura penale, di non doversi procedere in ordine ad entrambi i reati ascritti all'imputato, ritenuti estinti per remissione di querela.

La disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita impedisce di giungere a tale pronuncia, pertanto è evidente come il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, il processo nei confronti dell'imputato dovrebbe essere definito, ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale, con l'immediata declaratoria di estinzione dei reati ascrittigli e quindi con la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere.

Ed infatti, ove fosse espunta dall'ordinamento la previsione censurata, all'intervenuto mutamento del regime di procedibilità del delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, di cui al capo 2), conseguirebbe la perseguibilità a querela anche del delitto di atti persecutori di cui al capo 1), non più connesso ad un reato per il quale si deve procedere d'ufficio. In ragione dell'intervenuta remissione di querela operata dalla persona offesa (in forme che rispettano il requisito della remissione «processuale», di cui all'art. 612, quarto comma, codice penale, come già illustrato) ed espressamente accettata dall'imputato (anche all'odierna udienza), entrambi i reati dovrebbero quindi essere dichiarati estinti.

Non si ignora, a tal proposito, l'esistenza di un orientamento della Corte di cassazione, formatosi in materia di reati contro la libertà sessuale, secondo cui «l'estensione del regime della perseguibilità di ufficio ai delitti di violenza sessuale viene meno solo a seguito dell'accertamento della insussistenza del fatto di cui alla imputazione per il reato connesso, mentre ogni altra formula di proscioglimento (nella specie di improcedibilità per estinzione del reato a seguito di prescrizione) non fa venire meno la perseguibilità di ufficio del reato sessuale» (Cass., sentt. n. 56666 del 2018, n. 17846 del 2009, n. 11331 del 1978). Ciò in ragione del fatto che «la connessione costituisce una condizione di procedibilità del delitto sessuale e non una condizione di punibilità; di essa pertanto è sufficiente la sussistenza al momento iniziale del processo per stabilirne l'effetto obbiettivo attraente, che non si verifica solo quando venga accertata l'insussistenza del delitto perseguibile d'ufficio che tale effetto produce, non essendo idonea ogni altra formula di proscioglimento, come pure la diversa definizione giuridica del fatto, ad escludere la sopravvivenza del fatto storico» (così Cass., sent. n. 458 del 1979, citata e condivisa da Cass., sent. n. 56666 del 2018).

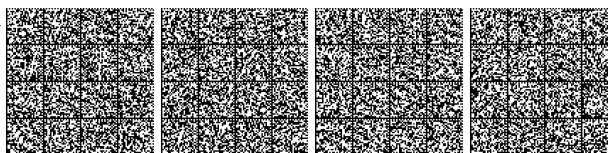
Analogamente, si è sostenuto che «la perseguibilità d'ufficio per effetto della connessione prevista dall'art. 609-septies, comma 4, n. 4, codice di procedura penale non viene meno nel caso in cui il reato connesso procedibile di ufficio si sia estinto per prescrizione, qualora le indagini su quest'ultimo abbiano avuto ad oggetto anche l'altro delitto, essendosi comunque valicata quella soglia di riservatezza a cui presidio è stabilita la perseguibilità a querela di tali reati» (Cass., sentt. n. 30938 del 2019, n. 17846 del 2009).

Sulla scorta di tali pronunce, quindi, sembrerebbe potersi ravvisare un principio secondo cui la perseguibilità del delitto connesso costituirebbe un «presupposto di fatto» per affermare la perseguibilità d'ufficio del delitto contro la libertà sessuale, di cui sarebbe necessario accertare la sussistenza esclusivamente al momento di esercizio dell'azione penale e rispetto al quale non avrebbero rilievo eventuali vicende successive (ad eccezione dell'accertamento giurisdizionale della sua insussistenza).

Si tratta, tuttavia, di orientamenti formati con riferimento a casi in cui soltanto nella fattispecie concreta, per vicende contingenti, il reato connesso, perseguibile d'ufficio, non era risultato più punibile in ragione della sua estinzione per prescrizione o per altre cause. Sarebbe quindi possibile sostenere la non estensibilità di tali principi al caso in esame, in cui invece il reato connesso è divenuto non perseguibile, in difetto di querela della persona offesa, per tutti i consociati e non solo nella singola vicenda a giudizio.

Tale conclusione, tuttavia, appare smentita da un'ulteriore pronuncia della giurisprudenza di legittimità, la quale, ponendosi nello stesso solco degli orientamenti già richiamati, sostiene che la perseguibilità d'ufficio di cui all'art. 609-septies, quarto comma, n. 4), codice penale non verrebbe meno neppure in caso di abrogazione del reato connesso perseguibile d'ufficio.

A tal proposito, si è sostenuto che «[i]n tema di delitti contro la libertà sessuale, la procedibilità d'ufficio nel caso previsto dall'art. 609-septies, comma quarto, n. 4, codice penale non viene meno qualora, per il fatto connesso, perseguibile *ab origine* di ufficio e che sia stato oggetto di regolare imputazione, venga emessa pronuncia assolutoria per non essere il fatto più previsto dalla legge come reato. (Nella fattispecie, la Corte ha precisato che, ai fini della procedibilità d'ufficio del reato di atti sessuali con minorenni per la connessione con il delitto di atti osceni di cui all'art. 527 del codice penale, successivamente depenalizzato, è sufficiente che quest'ultimo reato abbia provocato in concreto l'esercizio dell'azione penale)» (Cass., sent. n. 17070 del 2019).



Nella citata pronuncia, la Corte di cassazione evidenzia la «particolare *ratio* sottesa al regime di procedibilità a querela previsto per i reati sessuali, tradizionalmente identificata nella preoccupazione che la pubblicizzazione di fatti attinenti alla sfera intima possa spesso riuscire più di danno che di vantaggio per la vittima del reato» e la circostanza che «l'opzione a favore della perseguibilità d'ufficio nei casi indicati dall'art. 609-*septies*, ultimo comma, codice penale, appare in linea con la ritenuta esigenza di rimarcare l'accentuato disvalore del reato e di assicurarne, perciò, una repressione più efficace e meno episodica».

Ciò posto, si afferma che, ove il reato connesso, perseguibile d'ufficio, «abbia provocato in concreto l'esercizio dell'azione penale, rendendo, così necessarie indagini istruttorie o dibattimentali afferenti alla sfera giuridica sessuale della vittima» e una volta «verificatosi l'effetto attrattivo del reato perseguibile d'ufficio su quello (o quelli) perseguibili a querela di parte, esso permane per tutta la durata del rapporto processuale e non cessa neanche se poi sia riconosciuta rispetto al reato attraente una causa estintiva o sia intervenuta una pronuncia assolutoria (che non sia quella di insussistenza del fatto [...]), perché questa non esclude la sopravvivenza del reato stesso come fatto storico e come fatto giuridico per ogni possibile effetto che non sia quello della punizione» (punto 9 della motivazione).

La Suprema corte, peraltro, esclude la possibilità di invocare, rispetto a tale soluzione, il principio di retroattività *in mitius*, in quanto «la connessione di reati prevista dall'art. 609-*septies*, comma quarto, n. 4, codice penale [...], costituisce non una condizione di punibilità, bensì una condizione di procedibilità, per la quale vige il principio che è sufficiente la sussistenza al momento iniziale del processo, di modo che, una volta stabilito l'effetto obbiettivo previsto dalla citata disposizione, esso permane per tutta la durata del rapporto processuale» (punto 10 della motivazione).

Facendo applicazione di tali principi all'odierno giudizio, si dovrebbe ritenere irrilevante il mutato regime di procedibilità del delitto di danneggiamento di cui al capo 2), rispetto al reato di atti persecutori di cui al capo 1), in quanto si dovrebbe fare riferimento esclusivamente alla perseguibilità d'ufficio del delitto di danneggiamento al momento di esercizio dell'azione penale, la quale avrebbe determinato, in modo ormai irretrattabile, la perseguibilità d'ufficio anche del delitto di atti persecutori connesso.

Tale conclusione non appare condivisibile.

Aderire alla citata tesi, infatti, renderebbe sostanzialmente priva di significato la previsione legislativa oggi censurata, che invece è stata introdotta dal legislatore proprio per evitare che la modifica del regime di procedibilità dei delitti connessi a quelli di violenza sessuale, atti persecutori e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti comportasse mutamenti del regime di procedibilità anche di questi ultimi reati.

In altre parole, la scelta del legislatore di introdurre una previsione del tenore di quella oggi censurata sta evidentemente a significare che, in difetto di tale previsione, il mutamento del regime di procedibilità del reato connesso avrebbe dovuto riverberare i suoi effetti anche sul regime di procedibilità dei reati di cui agli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* codice penale.

Diversamente opinando (e quindi aderendo all'orientamento giurisprudenziale qui criticato), la previsione dell'art. 85, comma 2-*ter*, decreto legislativo n. 150/2022 (e il rinvio di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024) non avrebbe alcuna ragion d'essere, in quanto, anche in assenza di tale disposizione, il mutamento del regime di procedibilità dei reati connessi a quelli di cui agli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* codice penale non avrebbe avuto alcun effetto sulla procedibilità di questi ultimi.

Si deve quindi ritenere che, in assenza della previsione legislativa censurata (o in caso di dichiarazione della sua illegittimità costituzionale), il mutamento del regime di procedibilità del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede dovrebbe esplicare effetti anche sulla procedibilità del connesso reato di atti persecutori.

Ne consegue la rilevanza della questione per la definizione del giudizio.

3. Non manifesta infondatezza

In punto di non manifesta infondatezza, si devono preliminarmente ricordare gli approdi a cui è giunta la giurisprudenza rispetto alla natura anche sostanziale delle previsioni in materia di procedibilità, con conseguente applicazione ad esse della disciplina dettata dall'art. 2 del codice penale, in materia di successione di leggi penali nel tempo.

Sulla base della premessa che il regime di procedibilità dei reati è un istituto a natura mista, sostanziale e processuale, e «costituisce nel contempo condizione di procedibilità e di punibilità», si è condivisibilmente sostenuta l'applicabilità dell'art. 2 del codice penale ai casi di mutamento nel tempo di tale regime, in quanto «il principio dell'applicazione della norma più favorevole al reo opera non soltanto al fine di individuare la norma di diritto sostanziale applicabile al caso concreto, ma anche in ordine al regime della procedibilità che inerisce alla fattispecie dato che è inscindibilmente legata al fatto come qualificato dal diritto» (Cass., sent. n. 2733 del 1997).



Si è conseguentemente affermato che:

il regime di procedibilità d'ufficio previsto dall'art. 649-*bis* codice penale, introdotto dal decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, non si applica, ostandovi l'art. 2 del codice penale, ai fatti anteriormente commessi, che continuano ad essere punibili, in conformità alla disciplina all'epoca vigente, soltanto a querela della persona offesa (Cass., sent. n. 4800 del 2022);

il regime di irrevocabilità della querela, introdotto per alcune forme del delitto di atti persecutori dal decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, non si applica ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore di tale intervento normativo (Cass., sentt. n. 44390 del 2015, n. 3019 del 2020);

la sopravvenuta procedibilità a querela del reato di appropriazione indebita, introdotta dal decreto legislativo 15 maggio 2018, n. 36, non trova applicazione ai fatti pregressi per i quali sia già intervenuta sentenza irrevocabile, in forza di quanto previsto dall'art. 2, quarto comma, codice penale (Cass., sent. n. 14987 del 2020);

la sopravvenuta procedibilità a querela del reato di minaccia grave che non rientri nelle ipotesi di cui all'art. 339 codice penale (Cass., sent. n. 22143 del 2019) o del reato di appropriazione indebita aggravata *ex art.* 61, n. 11), codice penale (Cass., sent. n. 21700 del 2019) comporta, nei procedimenti pendenti in cui sia intervenuta remissione della querela, l'obbligo per il giudice di dichiarare l'improcedibilità ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale.

È pertanto principio unanimemente condiviso nella giurisprudenza che i mutamenti del regime di procedibilità dei reati siano soggetti alla disciplina di cui all'art. 2 codice penale, con conseguente irretroattività delle modifiche sfavorevoli (anche in forza del disposto di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione) e retroattività delle modifiche favorevoli, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile.

Ciò chiarito, si devono richiamare le considerazioni già svolte nel precedente paragrafo circa gli effetti che la modifica del regime di procedibilità del reato connesso (art. 635 codice penale) dovrebbe avere rispetto alla procedibilità del reato di cui all'art. 612-*bis* codice penale.

In estrema sintesi, ritenere che tale modifica non abbia conseguenze rispetto alla procedibilità del reato di cui al capo 1) significherebbe non riconoscere alcun effetto alla previsione di cui all'art. 85, comma 2-*ter*, decreto legislativo n. 150/2022, invece introdotta proprio per derogare ad un effetto che, in assenza di tale previsione, si sarebbe prodotto (ossia l'improcedibilità dei reati di cui agli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* codice penale che fossero perseguibili d'ufficio soltanto in quanto connessi a reati che, prima perseguibili d'ufficio, siano divenuti perseguibili a querela a seguito del citato intervento normativo).

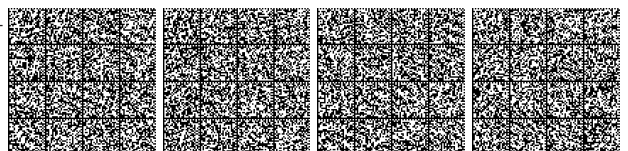
La previsione di cui all'art. 85, comma 2-*ter*, decreto legislativo n. 150/2022 (applicabile al caso di specie in forza dell'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024), quindi, impedisce che l'introduzione della perseguibilità a querela del delitto di danneggiamento di cui al capo 2) abbia effetti sulla perseguibilità d'ufficio del reato di atti persecutori di cui al capo 1), che rimarrebbe tale in quanto, al momento di entrata in vigore del decreto legislativo n. 31/2024, tale reato era «connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto» (così l'art. 85, comma 2-*ter*, ultima parte, decreto legislativo n. 150/2022).

Tale previsione legislativa, ad avviso del Tribunale, contrasta con l'art. 3 della Costituzione sotto due profili.

3.1. Violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Costituzione, con riferimento alla mancanza di sufficienti ragioni giustificative rispetto alla deroga al principio di retroattività della legge penale più favorevole

Un primo profilo di illegittimità è ravvisabile nella mancanza di sufficienti ragioni giustificative rispetto alla deroga al principio di retroattività della legge penale più favorevole che, di fatto, l'applicazione della disposizione censurata comporta.

A tal proposito, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che il principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo, previsto a livello di legge ordinaria, «non è stato costituzionalizzato dall'art. 25, secondo comma, Costituzione, che si è limitato a sancire l'irretroattività delle norme incriminatrici e, in generale, delle norme penali più severe. Esso, dunque, ben può subire deroghe per via di legislazione ordinaria, quando ne ricorra una sufficiente ragione giustificativa» (Corte costituzionale, sent. n. 236 del 2011; v. anche sentt. n. 198 del 2022, n. 238 del 2020, n. 63 del 2019, n. 215 del 2008, n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978).



Purtuttavia, il principio di retroattività della *lex mitior* non è privo di un fondamento costituzionale, che è stato individuato nel «principio di eguaglianza, che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice» (sentt. n. 198 del 2022, n. 238 del 2020, n. 63 del 2009, n. 236 del 2011, n. 394 del 2006). Non sarebbe infatti ragionevole «punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve). Per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'*abolitio criminis*, disposte dal legislatore indipendentemente da una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa (sentenze n. 215 del 2008, n. 394 e n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978 e n. 164 del 1974)» (sentt. n. 198 del 2022, n. 63 del 2019, n. 236 del 2011).

A differenza del principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli, che costituisce un «valore assoluto e inderogabile» — continua il Giudice delle leggi — «quello della retroattività *in mitius* è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli e, in particolare, dalla necessità di preservare interessi, ad esso contrapposti, di analogo rilievo» (sent. n. 236 del 2011), anche in ragione del fatto che lo stesso è riconosciuto altresì da fonti sovranazionali, in particolare dall'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e dall'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

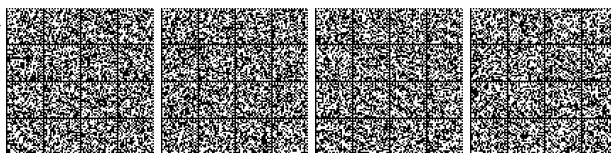
Il principio di retroattività favorevole, inoltre, è stato a più riprese considerato dalla Corte di giustizia come parte del diritto primario dell'Unione europea (Corte giust., sent. 7 agosto 2018, causa C-115/17, *Administration des douanes et des droits indirects* e a., punti 25 e 26; sent. 6 ottobre 2016, causa C-218/15, , punto 25) e comunque — anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona — come parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (Corte giust., sent. 14 febbraio 2012, causa C-17/10, *Toshiba Corporation e a.*, punto 64; sent. 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, 1., punti 67 e 68; sent. 11 marzo 2008, causa C-420/06, *Jager*, punto 59), pur con la precisazione che tale principio riguarda l'applicazione delle pene e non le disposizioni in materia di termini di prescrizione e che comunque sono consentite — di fatto — deroghe al medesimo (Corte giust., sent. 24 luglio 2023, causa C-107/23 PPU, *Lin*, punti 106-109 e 120-125).

Esso, infine, è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (nel prosieguo: «CEDU»).

Nella sentenza del 17 settembre 2009, . Italia (2) (ricorso n. 10249/03), infatti, la Grande camera della Corte di Strasburgo ha sostenuto, innovando rispetto alla sua precedente giurisprudenza, che «l'articolo 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa. Questo principio si traduce nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato» (punto 109).

La Corte europea dei diritti dell'uomo, successivamente, ha chiarito che l'art. 7 CEDU, e quindi anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole, elaborato dalla giurisprudenza convenzionale, si riferisce solo alle norme penali sostanziali, e in particolare alle previsioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere (Corte EDU, sent. 27 aprile 2010, ricorso n. 21743/07, . Italia). Per tale ragione non appare rilevante, nel caso di specie, il parametro di cui all'art. 117 Costituzione, in relazione all'art. 7 CEDU.

La Corte costituzionale, in ogni caso, ha escluso che il riconoscimento del principio di retroattività della *lex mitior* da parte della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo imponga una rivisitazione della giurisprudenza costituzionale che consente deroghe a tale principio, purché giustificate: «il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività *in mitius* — che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, codice penale e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte — non [ha] escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione» (Corte costituzionale, sent. n. 236 del 2011). Si è altresì escluso che il principio elaborato dalla giurisprudenza convenzionale riguardi «le norme sopravvenute che modificano, in senso favorevole al reo, la disciplina della prescrizione, con la riduzione del tempo occorrente perché si produca l'effetto estintivo del reato» (*ibidem*).



Ed infatti, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto la possibilità di deroghe, purché ragionevoli, al principio di retroattività delle norme penali più favorevoli (v. Corte EDU, sent. 12 luglio 2016, ricorso n. 8927/11, Ruban c. Ucraina, punti 41-46).

Orbene, la norma oggi censurata, impedendo di fatto, in relazione al delitto di atti persecutori perseguibile d'ufficio solo in quanto connesso ad un reato divenuto perseguibile a querela ai sensi del decreto legislativo n. 150/2022 o del decreto legislativo n. 31/2024, l'esplicazione retroattiva degli effetti (favorevoli) del mutamento del regime di procedibilità del reato connesso, costituisce una deroga al principio di applicazione retroattiva della legge penale più favorevole.

Tale deroga è evidente, anche semplicemente considerando che ove le condotte ascritte all'odierno imputato fossero state poste in essere dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 31/2024, in presenza (come nella specie) di una remissione di querela accettata, si sarebbe senz'altro dovuto pronunciare una sentenza ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale, di non doversi procedere per estinzione del reato.

Per il solo fatto che tali condotte sono state poste in essere prima del citato intervento normativo — che, oltre ad aver reso perseguibile a querela il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, comprende la disposizione di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024, che fa rinvio alla disposizione qui censurata — queste rimangono tuttora punibili.

Non si è, ovviamente, in presenza di un caso in cui — radicalmente — si continua a «punire (o [...] a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)», per usare le parole del Giudice delle leggi (sentt. n. 198 del 2022, n. 63 del 2019, n. 236 del 2011), in quanto l'illiceità penale della condotta permane. È tuttavia vero che si continua a procedere d'ufficio per un fatto che, se fosse stato commesso — con identiche modalità — dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 31/2024, sarebbe perseguibile solo a querela della persona offesa.

In ciò si ravvisa una violazione del principio di eguaglianza, «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentt. n. 198 del 2022, n. 238 del 2020, n. 63 del 2009, n. 236 del 2011, n. 394 del 2006).

Siffatta deroga al principio di retroattività della legge penale più favorevole non appare sorretta da sufficienti ragioni giustificative.

Non sono ravvisabili, anzitutto, quelle esigenze individuate dalla Corte di cassazione nelle pronunce citate in precedenza, relative ai reati contro la libertà sessuale. In particolare, si è sostenuto (Cass., sent. n. 17070 del 2019) che, per tali reati, la *ratio* del regime di perseguibilità a querela (nonostante l'elevata gravità dei reati medesimi) dovrebbe ravvisarsi nell'esigenza di evitare «che la pubblicizzazione di fatti attinenti alla sfera intima possa spesso riuscire più di danno che di vantaggio per la vittima del reato», sicché, una volta provocato in concreto l'avvio dell'azione dello Stato e le conseguenti «indagini istruttorie o dibattimentali afferenti alla sfera giuridica sessuale della vittima», la finalità sottesa alla procedibilità a querela sarebbe ormai venuta meno, con la conseguenza che «verificatosi l'effetto attrattivo del reato perseguibile d'ufficio su quello (o quelli) perseguibili a querela di parte, esso permane per tutta la durata del rapporto processuale».

Tali argomenti, che potrebbero giustificare la deroga al principio di retroattività favorevole in relazione al delitto di cui all'art. 609-*bis* codice penale, rispetto al quale la querela, una volta proposta, è irrevocabile (art. 609-*septies*, terzo comma, codice penale), non possono certamente essere estesi ai delitti di cui agli artt. 612-*bis* e 612-*ter* codice penale, rispetto ai quali la persona offesa ha sempre la possibilità, anche dopo l'esercizio dell'azione penale, di rimettere la querela e determinare, in caso di mancata ricusa della remissione, l'estinzione del reato (ad eccezione dei limitati casi di cui all'art. 612-*bis* codice penale in cui la querela è irrevocabile).

Quantomeno con riferimento alle fattispecie di cui agli artt. 612-*bis* (per cui non sia prevista l'irrevocabilità della querela) e 612-*ter* codice penale, pertanto, la ragione giustificativa appena illustrata non è certamente ravvisabile.

Né altre ragioni giustificative sono rinvenibili nei lavori preparatori che hanno condotto all'adozione della citata previsione normativa.

Si deve rilevare, a tal proposito, che il testo originario del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, non prevedeva la disposizione oggi censurata. Il comma 2-*ter* dell'art. 85, decreto legislativo n. 150/2022, infatti, è stato introdotto con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199; più nello specifico, la previsione in esame è stata introdotta in sede di conversione del menzionato decreto-legge.



Ora, l'inserimento, all'art. 85, decreto legislativo n. 150/2022, del comma 2-ter, è stato proposto dalla 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica (atto Senato n. 274-A), a seguito dell'approvazione di un emendamento proposto dal Governo (emendamento n. 5.0.200). In sede di relazione orale all'Assemblea, non è stato specificamente trattato tale inserimento (Senato della Repubblica, XIX Legislatura, resoconto stenografico della seduta del 12 dicembre 2022, p. 24), né risultano particolari indicazioni in tal senso dai resoconti sommari dei lavori della Commissione (sedute del 23 novembre 2022, del 29 novembre 2022, del 6 dicembre 2022 e del 7 dicembre 2022). Del pari, in sede di esame del testo da parte della Camera dei deputati, ci si è limitati a dare conto della previsione introdotta dal Senato della Repubblica, senza ulteriori precisazioni (Camera dei deputati, XIX Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 15 dicembre 2022, II Commissione, Giustizia, p. 14; resoconto stenografico della seduta del 27 dicembre 2022, p. 90).

Non sono quindi rinvenibili ragioni che giustifichino la deroga al principio di retroattività della legge penale più favorevole.

Ciò appalesa una violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Costituzione, in quanto se la medesima condotta ascritta all'imputato fosse stata commessa dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 31/2024, in presenza di remissione di querela accettata, i reati si sarebbero entrambi estinti. A medesime situazioni di fatto è quindi riservato un diverso trattamento penale, in punto di procedibilità, in ragione dell'epoca di commissione dei reati, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione.

3.2. Violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Costituzione, con riferimento alla disparità di trattamento con i reati divenuti perseguibili a querela della persona offesa per effetto del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022, applicabile al caso di specie in forza del rinvio di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024, si fonda sulla disparità di trattamento che subiscono le persone imputate dei delitti di cui agli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter codice penale connessi con il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, rispetto alle persone imputate dei medesimi delitti connessi ad altri reati, divenuti perseguibili a querela della persona offesa a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022.

Ed infatti, alla luce della corretta applicazione dell'art. 2 del codice penale, la previsione di cui all'art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022 pare non poter trovare applicazione ai reati divenuti perseguibili a querela proprio a seguito di tale intervento normativo.

Come già anticipato, il testo originario del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, non prevedeva la disposizione oggi censurata, di cui al comma 2-ter dell'art. 85. Questa è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199.

Ora, il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 è stato pubblicato nel supplemento ordinario n. 38 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 243 del 17 ottobre 2022. In assenza di deroghe all'ordinario periodo di *vacatio legis*, il citato decreto legislativo avrebbe dovuto entrare in vigore il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione (art. 73, terzo comma, Costituzione), quindi il 1° novembre 2022.

Il 31 ottobre 2022, tuttavia, è stato emanato il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 31 ottobre 2022, ed in vigore dal «giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*» (art. 9, comma 1, decreto-legge n. 162/2022). Con l'art. 6 del citato decreto-legge è stato introdotto l'art. 99-bis nel decreto legislativo 150/2022, il quale prevede che «Il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022». L'intervento normativo, quindi, operato con decreto-legge entrato in vigore il giorno immediatamente precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 150/2022, ha differito l'entrata in vigore di quest'ultimo al 30 dicembre 2022.

La legge 30 dicembre 2022, n. 199, di conversione del decreto-legge 162/2022, la quale - lo si ricorda — ha introdotto il comma 2-ter all'art. 85, decreto legislativo n. 150/2022 (disposizione oggi censurata), è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 30 dicembre 2022. Tale legge, all'art. 2, prevede che «La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*». Essa, pertanto, è entrata in vigore il 31 dicembre 2022.

Ne consegue che il 30 dicembre 2022 è entrato in vigore (secondo quanto previsto dal suo art. 99-bis) il decreto legislativo n. 150/2022, comprensivo delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 162/2022, ma non anche delle modifiche apportate dalla legge di conversione di quest'ultimo decreto-legge (legge n. 199/2022), che sarebbe entrata in vigore solo il giorno successivo, 31 dicembre 2022.

Orbene, poiché la previsione di cui al comma 2-ter dell'art. 85, decreto legislativo n. 150/2022 non figura tra quelle introdotte dal decreto-legge n. 162/2022 (essendo stata introdotta solo dalla legge di conversione, 199/2022, in vigore dal 31 dicembre 2022), il giorno 30 dicembre 2022 l'ordinamento ha previsto la perseguibilità a querela di



tutti i reati per cui il decreto legislativo n. 150/2022 ha modificato il regime di procedibilità, senza tuttavia prevedere la deroga al principio di retroattività favorevole di cui alla disposizione oggi censurata (art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022), che sarebbe entrata in vigore solo il giorno successivo, 31 dicembre 2022, con la legge di conversione (199/2022) del decreto-legge 162/2022.

Ne consegue che la disciplina legislativa rimasta in vigore per un solo giorno — il 30 dicembre 2022 — che prevedeva il mutamento del regime di procedibilità per molteplici reati (quelli divenuti perseguibili a querela in forza del decreto legislativo n. 150/2022), senza prevedere che «Per i delitti previsti dagli articoli 609-bis, 612-bis e 612-ter del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto» (art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022, che sarebbe entrato in vigore soltanto il giorno successivo), deve essere applicata retroattivamente ai fatti anteriormente commessi, in quanto norma più favorevole agli imputati, secondo quanto previsto dall'art. 2, quarto comma, codice penale: «Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile».

Né può retroagire (ostandovi il principio di irretroattività sfavorevole, di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione) la previsione di cui all'art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022, in vigore dal 31 dicembre 2022, trattandosi di norma evidentemente più sfavorevole rispetto al regime normativo rimasto in vigore, pur per un solo giorno, il 30 dicembre 2022.

Ne consegue che l'art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022 non può in realtà trovare applicazione alle fattispecie rispetto alle quali è stato introdotto. Si tratta di una conseguenza delle tempistiche che hanno caratterizzato l'azione parlamentare che ha portato alla conversione del decreto-legge 162/2022 (per evitarla, sarebbe stata sufficiente la pubblicazione della legge di conversione un giorno prima), che tuttavia non può, evidentemente, gravare sui consociati.

L'art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022, quindi, risulta in effetti applicabile solo ai reati di cui agli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter codice penale connessi al delitto di danneggiamento su cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede, in forza del rinvio operato dall'art. 9, decreto legislativo n. 31/2024, rispetto al quale non si pongono i citati problemi di diritto intertemporale (il rinvio, infatti, è disposto dallo stesso atto normativo che ha previsto la perseguibilità a querela del reato in parola).

È pertanto evidente la disparità di trattamento tra i soggetti a cui sono ascritti i reati di cui agli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter codice penale connessi con delitti divenuti perseguibili a querela in forza del decreto legislativo n. 150/2022, ai quali, per le ragioni suddette, non può trovare applicazione l'art. 85, comma 2-ter, decreto legislativo n. 150/2022, e i soggetti — come l'odierno imputato — a cui sono ascritti i medesimi reati, connessi con il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, divenuto perseguibile a querela soltanto con il decreto legislativo n. 31/2024.

Situazioni identiche trovano un trattamento giuridico significativamente diverso, che comporta la dichiarazione di improcedibilità di entrambi i reati nel primo caso e la prosecuzione del giudizio per i reati di cui agli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter codice penale nel secondo caso, rimanendo questi ultimi perseguibili d'ufficio, in forza della disposizione oggi censurata, nonostante la modifica del regime di procedibilità del reato (di danneggiamento) connesso.

Si ravvisa, conclusivamente, anche sotto questo profilo, una violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

4. Impossibilità di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata

La previsione legislativa oggi censurata, per la sua chiarezza («Per i delitti previsti dagli articoli 609-bis, 612-bis e 612-ter del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto»), non consente di operare interpretazioni costituzionalmente orientate che, a partire dal medesimo testo della disposizione, superino i contrasti con la Costituzione segnalati in precedenza.

È quindi inevitabile la rimessione della questione alla Corte costituzionale, con sospensione del processo in corso.

Si segnala, a tal proposito, che l'imputato G L C è sottoposto per questa causa alla misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa e ai luoghi abitualmente frequentati dalla stessa (applicata con ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona del 10 marzo 2023, eseguita lo stesso giorno) e che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, i termini di durata massima delle misure cautelari diverse dalla custodia in carcere e dagli arresti domiciliari non possono essere sospesi, ai sensi dell'art. 304 del codice di procedura penale, in caso di sospensione del processo (v., sul punto, Cass., sent. n. 30294 del 2013).



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Costituzione, 1 legge cost. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953;

Dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 2-ter, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante «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»;

Dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Verona, 29 maggio 2024

Il Giudice: ZUCCON

24C00160

N. 136

Ordinanza del 31 maggio 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di S. H.

Reati e pene – Disposizioni in materia di depenalizzazione a norma della legge delega n. 67 del 2014 – Casi di depenalizzazione – Omessa previsione dell'abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998.

– Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 3.

In via consequenziale: Reati e pene – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Previsione della pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché della sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10-bis.

In subordine: Reati e pene – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Previsione della pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché della sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10-bis.

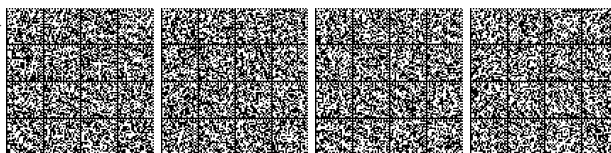
TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di H. S., nato in il [...] (C.U.I. ...); difeso di fiducia dal l'avv. Niccolò Lombardi Sernesi del Foro di Firenze (nomina depositata all'udienza dinanzi al giudice di pace del 15 novembre 2021);

notifiche presso il difensore ex art. 161, comma 4 del codice di procedura penale (nel verbale del 16 luglio 2019 non era in grado di eleggere un domicilio);

ammesso al patrocinio a spese dello Stato (provvedimento del giudice di pace del 10 gennaio 2023; istanza dep. 3 dicembre 2021);



imputato del seguente reato:

art. 10-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (come inserito dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), legge 15 luglio 2009, n. 94) perché faceva ingresso nel territorio dello Stato in violazione delle norme contenute nel Testo unico citato.

In [...] accertato il [...] premesso che:

con decreto del pubblico ministero emesso il 23 marzo 2020, H. S. — cittadino [...] — era citato dinanzi al giudice di pace di Firenze per rispondere del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998, in ipotesi commesso entrando nel territorio dello Stato italiano in violazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286/1998 (reato accertato il [...]);

all'esito del processo di primo grado il giudice di pace di Firenze con sentenza n. 1299/2022 del 14 novembre 2022 (dep. il 29 novembre 2022) condannava l'imputato alla pena di euro 8.000 di ammenda; ai sensi degli articoli 62-*bis*, decreto legislativo n. 274/2000 e 16 del decreto legislativo n. 286/1998 il giudice di pace disponeva «la sostituzione della pena inflitta con la misura dell'espulsione immediata dal territorio nazionale, per un periodo non inferiore ad anni cinque»;

avverso detta sentenza proponeva appello in data 22 dicembre 2022 il difensore dell'imputato: senza contestare il giudizio di responsabilità dell'imputato, con un unico motivo lamentava che il giudice di pace avesse disposto la citata sostituzione dell'ammenda con l'espulsione dal territorio nazionale senza motivare in alcun modo circa la sussistenza di un pericolo di fuga dell'imputato, condizione indefettibile per la citata sostituzione secondo la direttiva (UE) 2008/115 e la giurisprudenza di legittimità; chiedeva quindi che in riforma della pronuncia di primo grado, il Tribunale applicasse unicamente la pena pecuniaria, eliminando la sanzione sostitutiva dell'espulsione;

all'udienza del 17 luglio 2023 all'esito della discussione delle parti (il pubblico ministero chiedeva la conferma della sentenza di primo grado; il difensore si riportava ai motivi di appello) questo giudice — dando atto che l'appello proposto dal difensore dell'imputato era ammissibile e che, come ricostruito nella sentenza di primo grado, l'imputato si era reso responsabile del fatto ascritto — sollevava due questioni di legittimità costituzionale: in via principale dubitava della legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — dell'art. 1, comma 4, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui prevede che la disposizione del comma 1 dello stesso art. 1, decreto legislativo n. 8/2016 non si applichi ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; in subordine, dubitava dell'art. 1, decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e conseguentemente dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro;

con la sentenza n. 88 del 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione sollevata in via principale. In particolare, la Corte ha rilevato che nell'art. 2, comma 2, legge n. 67/2014, nel prevedere la trasformazione in illeciti amministrativi di un insieme di reati, il legislatore delegante ha fatto ricorso, al fine della loro individuazione, a due criteri selettivi: quello, previsto dalla lettera *a*) dell'art. 2, comma 2, consistente nella cosiddetta depenalizzazione «cieca» (la previsione, attraverso una clausola generale, della trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria, ad eccezione di quelli riconducibili ad alcune specifiche materie); quello di cui alle lettere da *b*) a *d*) della stessa disposizione, che hanno indicato nominativamente numerose fattispecie di reato contemplate sia dal codice penale che dalla legislazione speciale. La Corte ha poi rilevato che, durante i lavori parlamentari, la materia dell'immigrazione. Inizialmente compresa nell'elenco di quelle sottratte alla depenalizzazione «cieca», è stata in seguito eliminata, con il contestuale inserimento della previsione dell'abrogazione del reato di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998; nel successivo svolgimento dei lavori, accanto alla suddetta abrogazione era tuttavia prevista la trasformazione in illecito amministrativo di detto reato, nonché la persistente rilevanza penale di altre violazioni in materia di immigrazione. Alla luce della formulazione finale dell'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014 («abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'art. 10-*bis* del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia»), la Corte ha perciò rilevato che il criterio cui occorre fare riferimento con riguardo alla mancata abrogazione e trasformazione in illecito amministrativo del reato di cui al citato art. 10-*bis* non è quello della cosiddetta depenalizzazione «cieca», bensì quello della depenalizzazione nominativa;

con la stessa sentenza n. 88 del 2024 la Corte costituzionale ha inoltre dichiarato inammissibile la questione sollevata in via subordinata. In particolare, la Corte ha evidenziato che — nel lamentare la mancata depenalizzazione del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998 alla stregua del criterio nominativo — la censura è stata erroneamente indirizzata verso l'art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 7/2016 (che dispone l'abrogazione di fattispecie



del codice penale che nulla hanno a che fare con quello di ingresso e soggiorno illegale e per le quali è stata introdotta la figura degli illeciti civili corredati da una sanzione pecuniaria aggiuntiva al risarcimento del danno, in attuazione dei criteri e principi direttivi di cui alle lettere da *c)* ad *e)* dell'art. 2, comma 3, legge n. 67/2014); laddove si sarebbe dovuto censurare l'art. 3 del decreto legislativo n. 8 del 2016, che disciplina la depenalizzazione nominativa dei reati contemplati dalla legislazione speciale (quale è quello qui in considerazione);

occorre ora correggere il citato errore evidenziato dalla Corte costituzionale; nulla essendo mutato nel frattempo, si reputa infatti tuttora necessario il pronunciamento della Corte costituzionale — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — dell'art. 3, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; e conseguentemente in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro; in subordine in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro.

Ciò premesso,

OSSERVA

1. Il procedimento *a quo*. La rilevanza delle questioni.

1.1. L'imputato è accusato del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998 per avere fatto ingresso nel territorio dello Stato italiano in violazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286/1998 (reato accertato il [...]).

1.2. Nel corso del giudizio di primo grado era accertata la responsabilità dell'imputato per il reato di ingresso nel territorio dello Stato in violazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286/1998: sottoposto ad un controllo in strada a [...] in data [...], egli risultava privo di documenti identificativi: i successivi accertamenti da parte della Polizia giudiziaria evidenziavano come lo stesso fosse privo di titolo per l'ingresso e la permanenza sul territorio italiano; come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, «Ai fini della configurabilità del reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato è sufficiente fornire la dimostrazione che il cittadino extracomunitario sia sprovvisto di un titolo legittimante l'ingresso o soggiorno, ovvero che questo non sia in grado di allegare detta documentazione» (così Cassazione Sez. 1 - sentenza n. 1405 del 26 novembre 2019, Rv. 277920 - 01; nello stesso senso anche Cassazione Sez. 1, sentenza n. 31998 del 17 maggio 2013, Rv. 256503 - 01); «Dunque, per non incorrere nell'affermazione di responsabilità penale, incombe sul soggetto extracomunitario l'onere di dimostrare l'esistenza di un titolo di ingresso o soggiorno legittimante il suo ingresso o la sua permanenza nello Stato» (così Cassazione Sez. 7, ordinanza n. 46354 del 2022).

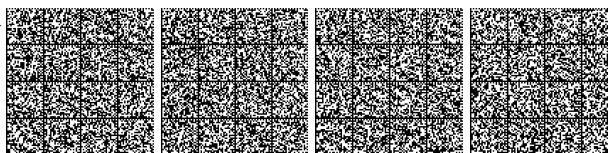
Alla luce di quanto precede è evidente la responsabilità dell'imputato per il fatto ascritto, responsabilità che d'altronde non è contestata neppure nell'atto di appello (che censura solo il profilo della sostituzione dell'ammenda con l'espulsione dal territorio nazionale), per cui si dovrebbe confermare sul punto la condanna pronunciata in primo grado.

Di qui la rilevanza della questione circa la natura di reato o piuttosto di illecito amministrativo del fatto in contestazione.

1.3. Con la questione qui sollevata si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; conseguentemente l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro (o, in subordine, la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro).

Ove la questione fosse accolta, questo giudice dovrebbe ai sensi dell'art. 9, decreto legislativo n. 8/2016, in riforma della sentenza di primo grado, pronunciare sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e disporre la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente.

È bene osservare che la depenalizzazione del reato sarebbe rilevabile dal giudice anche d'ufficio. Il principio è affermato in modo costante dalla giurisprudenza di legittimità (*cf.*: Cassazione Sez. 5, sentenza n. 1787 del 22 settembre 2016, Rv. 268753 - 01, Cassazione Sez. 5, sentenza n. 27821 del 19 aprile 2017, Rv. 270378 - 01, Cassazione Sez. 5, sentenza n. 39764 del 29 maggio 2017, Rv. 271850 - 01; Cassazione Sez. 5, sentenza n. 21923 del 3 aprile 2018, Ud. Rv. 273191 - 01; Cassazione Sez. 2 -, sentenza n. 48552 del 10 settembre 2018, Rv. 274241 - 01), al cui interno le pronunzie si distinguono solo con riguardo alla rilevanza o meno anche nel caso di inammissibilità dell'impugnazione



per alcune specifiche cause: pare preferibile l'orientamento secondo cui «L'inammissibilità del ricorso per cassazione per qualunque causa verificatasi non impedisce la possibilità di dichiarare la depenalizzazione del reato nel frattempo intervenuta» (in questo senso, tra le altre, Cassazione Sez. 5. sentenza n. 1787 del 22 settembre 2016, Rv. 268753 - 01, relativa proprio ad un reato depenalizzato dal decreto legislativo n. 8/2016); in ogni caso, nel presente procedimento detta distinzione non rileva posto che non ricorrono cause d'inammissibilità dell'appello.

Spetterebbe poi all'autorità amministrativa il compito di dare attuazione al disposto — ispirato al principio di legalità, considerata la natura comunque punitiva dell'illecito amministrativo — di cui all'art. 8, comma 3, decreto legislativo n. 8/2016 secondo cui «Ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale».

2. Non manifesta infondatezza: la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

2.0. Questo giudice sospetta dell'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, dell'art. 3, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; si ravvisa conseguentemente l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro (o, in subordine, la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro).

2.1. La legge 28 aprile 2014, n. 67 — nell'ambito di una più ampia riforma ispirata ad una logica di ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia — all'art. 2, comma 1, delegava il Governo «ad adottare, entro i termini e con le procedure di cui ai commi 4 e 5, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, in ordine alle fattispecie e secondo i principi e criteri direttivi specificati nei commi 2 e 3».

I successivi commi 2 e 3 delineavano poi differenti principi e criteri direttivi.

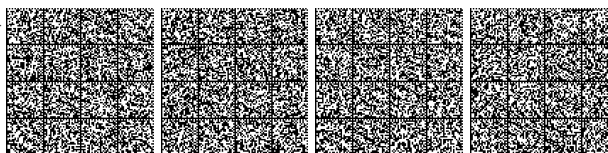
2.2. Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 88 del 2024, l'art. 2, comma 2, legge n. 67/2014, nel prevedere la trasformazione in illeciti amministrativi di un insieme di reati, ha fatto ricorso, al fine della loro individuazione, a due criteri selettivi: quello, previsto dalla lettera *a*), dell'art. 2, comma 2, consistente nella cosiddetta depenalizzazione «cieca» (la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria, ad eccezione di quelli riconducibili ad alcune specifiche materie); quello di cui alle lettere da *b*) a *d*) della stessa disposizione, che hanno indicato nominativamente numerose fattispecie di reato contemplate sia dal codice penale che dalla legislazione speciale. Durante i lavori parlamentari, la materia dell'immigrazione, inizialmente compresa nell'elenco di quelle sottratte alla depenalizzazione «cieca», è stata in seguito eliminata, con il contestuale inserimento nell'art. 2, comma 3, lettera *b*), della previsione dell'abrogazione del reato di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998; nel successivo svolgimento dei lavori, accanto alla suddetta abrogazione era tuttavia prevista la trasformazione in illecito amministrativo di detto reato, nonché la persistente rilevanza penale di altre violazioni in materia di immigrazione («abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'art. 10-*bis* del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia»).

2.3. Per effetto di tali modifiche, strettamente collegate tra loro, il problema della depenalizzazione del reato di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 non pertiene all'ambito della depenalizzazione «cieca», bensì a quello della depenalizzazione nominativa.

È cioè proprio per effetto della previsione di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014 — che prevede espressamente la trasformazione in illecito amministrativo del reato in questione — che non si applica il criterio della depenalizzazione «cieca» di cui all'art. 2, comma 2, lettera *a*), legge n. 67/2014 (nel cui ambito applicativo il reato *ex art.* 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 di per sé, avendo riguardo alla sanzione prevista e alla mancata presenza della materia dell'immigrazione tra quelle escluse, rientrerebbe).

Detto in altri termini, ove la depenalizzazione del reato in questione non fosse prevista nominativamente all'art. 2, comma 3, lettera *b*), troverebbe applicazione il criterio direttivo della depenalizzazione «cieca».

2.4. Anche per tale motivo il criterio direttivo della depenalizzazione espressa previsto dall'art. 2, comma 3, lettera *b*) — pur collocato per l'appunto nell'art. 2, comma 3 — deve ritenersi afferente alla depenalizzazione realizzata dal decreto legislativo n. 8/2016 in attuazione della delega legislativa.



Il decreto legislativo n. 8/2016 poteva cioè non considerare la materia dell'immigrazione nell'ambito dell'attuazione del criterio della depenalizzazione «cieca» solo se e nella misura in cui dava contestualmente attuazione al criterio di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b*), nell'ambito della depenalizzazione nominativa operata all'art. 3.

2.5. Viceversa il decreto legislativo n. 8/2016 ha disatteso i citati principi direttivi: da un lato, all'art. 1, comma 4, ha escluso dall'ambito applicativo della depenalizzazione «cieca» i reati di cui al decreto legislativo n. 286/1998; dall'altro, all'art. 3 — nell'ambito della depenalizzazione delle fattispecie di reato (di cui alle leggi speciali) previste nominativamente dall'art. 2, legge n. 67/2014 — non ha preso in considerazione il reato *ex art.* 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998, benché la relativa depenalizzazione fosse stata espressamente prevista all'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014, a seguito peraltro di un animato confronto nel corso dei lavori parlamentari.

2.6. La relazione di accompagnamento alle Camere, per l'espressione del previsto parere, dello schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 245) così motivava la scelta di non procedere alla depenalizzazione del reato *ex art.* 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 (e di due ulteriori reati): «le ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione in riguardo ai sopra menzionati reati sono di agevole comprensione: si tratta di fattispecie che intervengono su materia “sensibile” per gli interessi coinvolti, in cui lo strumento penale appare come indispensabile per la migliore regolazione del conflitto con l'ordinamento innescato dalla commissione della violazione».

Considerazioni simili erano poi svolte nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 8/2016.

2.7. Ad avviso di chi scrive, il Governo nel citato decreto legislativo ha violato i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, con particolare riguardo all'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014.

2.8. Il legislatore delegato nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto legislativo (che sarebbe diventato il decreto legislativo n. 8/2016), nella dichiarata consapevolezza dei possibili dubbi di illegittimità costituzionale, ha cercato di fugarli sostenendo che «ciascuna previsione di depenalizzazione ha autonomia strutturale rispetto all'intero contesto di prescrizioni impartite al legislatore delegato. Questi, pertanto, nel momento in cui ritiene di svolgere una precisa opzione di opportunità politica, non esercitando la delega in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione, dà luogo ad un parziale recepimento della stessa, per esercizio frazionato del potere devolutogli che non intacca la conformità alle direttive nella parte in cui, invece, la delega è attuata».

La Commissione giustizia della Camera, nel formulare il proprio parere sullo schema di decreto legislativo, divideva l'assunto secondo cui si sarebbe trattato non di violazione dei principi di delega, bensì di mancato esercizio della delega su uno specifico punto; esprimeva comunque parere favorevole a condizione che fosse trasformato in illecito amministrativo il reato previsto dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998, secondo quanto previsto dalla legge delega.

Il decreto legislativo n. 8/2016, come si è già sottolineato, non procedeva comunque alla citata depenalizzazione.⁽¹⁾

2.9. La tesi sostenuta dal legislatore delegato non pare persuasiva.

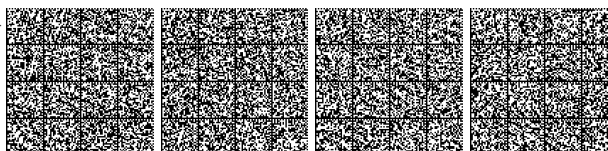
Nel caso in esame, infatti, non viene in rilievo un mancato esercizio della delega né un esercizio solo parziale della stessa, ciò che «non comporta di per sé violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione (sentenze n. 218 del 1987 e n. 41 del 1975), salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione» (sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2005).

A venire in rilievo è viceversa la violazione di uno specifico principio e criterio direttivo fissato dalla legge delega, quello di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014.

2.10. Al fine di valutare la conformità del decreto legislativo al parametro interposto di costituzionalità costituito dalla legge delega, «è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata» (sentenza n. 153 del 2014).

Nel caso in esame l'attenzione si deve concentrare in particolare sulla legge delega, più agevole essendo l'interpretazione del decreto delegato.

(1) Così la relazione illustrativa: «Nonostante la condizione posta dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati non si ritiene di esercitare la delega anche con riferimento al reato di cui all'art. 10-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ribadita l'argomentazione sopra esposta sulla assenza di infedeltà alla delega, le ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione vanno parimenti ricercate nel carattere particolarmente sensibile degli interessi coinvolti dalle fattispecie in esame: per tali materie, in assenza di un intervento sistematico di più ampio respiro, lo strumento repressivo penale appare, invero, indispensabile ai fini della composizione del conflitto innescato dalla commissione dell'illecito».



2.11. Un primo argomento nel senso che la depenalizzazione del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998 costituisse uno dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge n. 67/2014 si ricava dal tenore letterale della legge delega («l'interpretazione dei criteri direttivi posti dalla legge di delega deve tener conto, innanzi tutto, della "lettera" del testo normativo»), usando le parole della sentenza n. 7/2024 della Corte costituzionale). È infatti l'art. 2, legge n. 67/2014 a qualificare espressamente come «principi e criteri direttivi» le indicazioni date nei successivi commi 2 e 3, tra cui — al comma 3, lettera *b*) — quella di «abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'art. 10-bis del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia».

2.12. Utili elementi si traggono altresì dai lavori preparatori della legge delega.

Per la parte in esame la legge delega traeva origine dal disegno di legge A. S. 110, d'iniziativa dei senatori Palma e Caliendo, che prevedeva all'art. 2, lettera *a*), la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati per i quali era prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione delle materie ivi elencate, tra le quali — al n. 3) — figurava quella dell'immigrazione.

In Commissione in sede referente il disegno di legge in questione era congiunto ad altri disegni di legge aventi la medesima logica ispiratrice, vale a dire l'attuazione del principio del ricorso minimo al diritto penale e la razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo penale; in particolare era assunto a testo base il disegno di legge n. 925 (d'iniziativa della deputata Ferranti più altri). Nel testo del d.d.l. n. 925 confluiva attraverso l'emendamento 1.0.100 il testo del d.d.l. 110.

Nel corso della seduta del 9 ottobre 2013, tuttavia, era approvato il subemendamento 1.0.100/5 che prevedeva — nell'ambito dell'emendamento 1.0.100 — la soppressione, al comma 2, lettera *a*), del n. 3). La materia dell'immigrazione era cioè eliminata dall'elenco di materie per le quali non doveva operare la trasformazione in illecito amministrativo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria. Lo stesso subemendamento 1.0.100/5 prevedeva inoltre che al comma 3, dopo la lettera *a*), fosse prevista l'abrogazione dei reati previsti dall'art. 10-bis), decreto legislativo n. 286/1998.

Nel corso del successivo dibattito assembleare ampio spazio era dedicato alla depenalizzazione/abolizione dei reati in materia di immigrazione.

Dai resoconti stenografici si evince come il punto in questione avesse assunto un'importanza essenziale nell'ambito della delega al Governo, sia sul piano strettamente contenutistico, sia su quello del risalto immediato da dare o meno all'abolizione/depenalizzazione del reato di cui all'art. 10-bis), decreto legislativo n. 286/1998.

Era infatti espressamente evidenziato — a più riprese (si vedano, tra gli altri, gli interventi del senatore Palma, presentatore del d.d.l. 110,(2) e del senatore Casson, relatore di maggioranza(3)) — che l'eliminazione operata in Commissione della materia dell'immigrazione dall'elenco delle materie oggetto di esclusione da parte dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), rendeva ultronea un'espressa previsione — all'art. 2, comma 3, lettera *b*) — concernente il reato di cui all'art. 10-bis), decreto legislativo n. 286/1998. Ciononostante, si decideva di mantenere in vita entrambe le previsioni e — nell'ambito della seduta del 21 gennaio 2014 — era approvato l'emendamento 2.800 presentato dal Governo, per effetto del quale all'art. 2, comma 3, lettera *b*), si prevedeva l'abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998, fatto salvo il rilievo penale delle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia.

Da tale ricostruzione emerge, in definitiva, come il tema della depenalizzazione del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998 sia stato uno di quelli più centrali nell'ambito della discussione assembleare e avesse assunto una valenza essenziale nell'economia della legge delega.

2.13. Del resto, la depenalizzazione del reato in questione rispondeva perfettamente alla logica ispiratrice dell'intera legge n. 67/2014, vale a dire l'attuazione del principio del ricorso minimo al diritto penale e la razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo penale.

Come sottolineato in vari interventi nel corso del dibattito parlamentare(4), la previsione come reato dei fatti di cui all'art. 10-bis, decreto legislativo n. 286/1998 appariva unicamente come una fonte di aggravii per gli uffici giudiziari:

(2) Seduta del 16 gennaio 2014, pag. 13 del resoconto stenografico.

(3) Seduta del 21 gennaio 2014, pag. 89 del resoconto stenografico.

(4) Si vedano in particolare gli interventi del senatore Buccarella (primo presentatore in Commissione referente del subemendamento 1.0.100/5, che aveva incontrato il parere favorevole del relatore di maggioranza e, una volta approvato, aveva comportato nel testo proposto dalla Commissione l'eliminazione della materia dell'immigrazione dall'elenco delle materie escluse dalla depenalizzazione e la previsione espressa nel comma 3 dell'abrogazione del reato *ex art. 10-bis*, decreto legislativo n. 286/1998) e del senatore Buemi (nel corso della seduta del 21 gennaio 2014, rispettivamente a pag. 101 e 103 del resoconto stenografico).



da tempo la dottrina e i pratici delle aule di Tribunale avevano infatti evidenziato che l'espulsione dello straniero irregolare sul territorio poteva essere eseguita anche in via amministrativa e che le ammende previste per tale reato erano destinate a rimanere solo sulla carta(5).

2.14. Può giovare infine richiamare quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 223/2019.

Il giudice rimettente lamentava che — in violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 103/2017(6) — il legislatore delegato con il decreto legislativo 36/2018 non avesse previsto la procedibilità a querela per il reato di lesioni personali stradali di cui all'art. 590-*bis*, comma 1 del codice penale, pur punito con una pena compresa nella forbice edittale per la quale il legislatore delegante aveva previsto l'introduzione della condizione di procedibilità della querela.

L'Avvocatura dello Stato intervenendo, eccepiva l'inammissibilità della questione ritenendo che il giudice *a quo*, dolendosi di un «eccesso di delega *in minus*», avesse omesso di considerare il margine di discrezionalità spettante al Governo nell'esercizio della delega (eccezione simile a quella mossa con riguardo alla questione subordinata sollevata da questo giudice con l'ordinanza del 17 luglio 2023 - reg. ord. n. 125 del 2023).

La Corte, prima di esaminare il merito della questione (che avrebbe poi ritenuto non fondata), rilevava:

«il giudice rimettente non lamenta qui un mancato esercizio della delega da parte del legislatore, né un suo parziale esercizio: ipotesi, queste, che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte possono sì determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma non una violazione dell'art. 76 della Costituzione, a meno che il mancato parziale esercizio della delega stessa non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenze n. 304 del 2011, n. 149 del 2005, n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975; ordinanze n. 283 del 2013 e n. 257 del 2005).

Il giudice *a quo* lamenta, invece, la non corretta osservanza di uno specifico criterio di delega — quello di cui all'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge n. 103 del 2017 — che il Governo ha deciso di esercitare mediante il decreto legislativo n. 36 del 2018, che ha per l'appunto previsto la procedibilità a querela di una serie di delitti contro la persona e contro il patrimonio previsti dal codice penale e puniti con pena detentiva non superiore a quattro anni. Nell'esercitare tale delega, il Governo avrebbe — nella prospettiva del rimettente — arbitrariamente omesso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-*bis*, primo comma del codice penale, anche se tale delitto prevede pene detentive inferiori nel massimo al limite di quattro anni indicato dalla legge delega, e nonostante non ricorra — secondo

(5) Si tratta in sostanza dei motivi che sono stati anche posti a base delle questioni di costituzionalità dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, che la Corte costituzionale — allorché è giunta a vagliare il merito della questione — ha ritenuto non sussistente, trattandosi di aspetti attinenti ad una valutazione di politica criminale e giudiziaria rientrante nella discrezionalità del legislatore non sindacabile dalla Corte. Così la sentenza n. 250 del 2010: «è ben vero, in effetti, che le condotte che integrano il reato di cui si discute, costituendo nel contempo violazioni della disciplina sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nello Stato, erano e restano sanzionate, in via amministrativa, con l'espulsione disposta dal prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998: onde si riscontra una sovrapposizione — tendenzialmente completa — della disciplina penale a quella amministrativa. È altrettanto vero che, alla luce della complessiva configurazione della norma in esame, il legislatore mostra di considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito "subordinato" rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero ivi illegalmente presente. [...] Tale assetto normativo — che trova la sua ratio precipuamente "nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio" [...] non comporta ancora, tuttavia, che il procedimento penale per il reato in esame sia destinato, a priori, a rappresentare un mero "duplicato" del procedimento amministrativo di espulsione (di norma, per giunta, più celere): e ciò, a tacer d'altro, per la ragione che — come l'esperienza attesta — in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dare corso all'esecuzione dei provvedimenti espulsivi. La stessa sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione da parte del giudice — configurata, peraltro, dall'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 come soltanto discrezionale ("può") — resta espressamente subordinata alla condizione che non ricorrano le situazioni che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto legislativo, impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo). È pure difficilmente contestabile, per altro verso, che — come da più parti criticamente rimarcato — la pena dell'ammenda, applicabile nei casi di mancata esecuzione (o eseguibilità immediata) dell'espulsione, presenti una ridotta capacità dissuasiva: e ciò, a fronte della condizione di insolvibilità in cui assai spesso (ma, comunque, non indefettibilmente) versa il migrante irregolare e della difficoltà di convertire la pena rimasta ineseguita in lavoro sostitutivo o in obbligo di permanenza domiciliare (art. 55 del decreto legislativo n. 274 del 2000), stante la problematica compatibilità di tali misure con la situazione personale del condannato, spesso privo di fissa dimora e che, comunque, non può risiedere legalmente in Italia. Simili valutazioni — al pari di quella attinente, più in generale, al rapporto fra "costi e benefici" connessi all'introduzione della nuova figura criminosa, rapporto secondo molti largamente deficitario (tanto più in un sistema che già prevede, in caso di mancata esecuzione immediata dell'espulsione, l'ordine di allontanamento del questore, che innesca la più energica tutela penale predisposta dall'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286 del 1998) — attengono, tuttavia, all'opportunità della scelta legislativa su un piano di politica criminale e giudiziaria: piano di per sé estraneo al sindacato di costituzionalità».

(6) Art. 1, comma 16: Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi per la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati e delle misure di sicurezza personali e per il riordino di alcuni settori del codice penale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità: [...]



il giudice *a quo* — alcuna delle ipotesi eccezionali nelle quali doveva, in base al citato art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017, conservarsi la regola previgente della procedibilità d'ufficio.

Come è accaduto nella recente sentenza n. 127 del 2017, la Corte è dunque chiamata a valutare se il Governo, nell'esercitare *in parte qua* la delega conferitagli dal Parlamento, abbia o meno errato nel dare applicazione ai principi e ai criteri direttivi il cui rispetto condiziona, in forza dell'art. 76 della Costituzione, la legittimità costituzionale del decreto legislativo.

Ove risultasse che il Governo abbia interpretato e applicato in maniera non corretta il criterio di delega in parola, e abbia quindi indebitamente omissso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma del codice penale, tale omissione si risolverebbe in una violazione dell'art. 76 della Costituzione: non diversamente, del resto, da ciò che accadrebbe ove il Governo avesse previsto la procedibilità a querela di un'ipotesi delittuosa che, secondo le indicazioni del legislatore delegato, doveva invece restare procedibile d'ufficio.»

Ebbene, la vicenda ora in esame pare porre una problematica simile, suscettibile di essere risolta secondo lo stesso percorso logico descritto dal la Corte costituzionale nella citata sentenza e sopra riportato.

2.15. Qualora fosse accolta la citata questione, ad avviso di questo giudice occorrerebbe in via consequenziale dichiarare l'illegittimità costituzionale altresì dell'art. 10-bis, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.

Quanto alla cornice della sanzione pecuniaria, la stessa viene individuata nel *range* tra 5.000 euro e 10.000 euro, che è rispettoso dei limiti minimo (5.000 euro) e massimo (50.000 euro) di cui al criterio di delega fissato all'art. 2, comma 2, lettera e), legge n. 67/2014 e che corrisponde alla cornice edittale già prevista dall'art. 10-bis, decreto legislativo n. 286/1998, fatta salva la natura amministrativa pecuniaria della sanzione anziché penale.

2.16. In subordine, quale ulteriore soluzione «adeguata» si suggerisce una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 50.000 così riproducendo il limite minimo e il limite massimo di cui al citato criterio direttivo dell'art. 2, comma 2, lettera e), legge n. 67/2014.

2.17. Non pare possibile un'interpretazione conforme.

Il testo dell'art. 3, decreto legislativo n. 8/2016 non è infatti interpretabile in modo compatibile con il criterio di delega fissato dall'art. 2, comma 3, lettera b), legge n. 67/2014.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953;

Ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — della norma di cui all'art. 3, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

E conseguentemente dell'art. 10-bis, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro; in subordine, dell'art. 10-bis, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro;

Sospende il giudizio in corso ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza all'imputato, al difensore e al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Firenze, 31 maggio 2024

Il giudice: ATTINÀ



N. 137

Ordinanza del 31 maggio 2024 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano sul ricorso proposto da Generalbau spa contro Provincia autonoma di Bolzano e Comune di Bolzano

Edilizia e urbanistica – Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Efficacia dei vincoli preordinati all’esproprio – Previsione che le prescrizioni perdono ogni efficacia e che le aree interessate riacquistano le precedenti destinazioni se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all’acquisizione delle aree stesse o il Consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), art. 61, comma 2.

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

SEZIONE AUTONOMA DI BOLZANO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 291 del 2023, proposto da Generalbau S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Igor Janes, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Bolzano, corso della Libertà n. 35;

contro

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alexandra Roilo, Jutta Segna, Patrizia Gianesello ed Eric Chini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso l’Avvocatura della Provincia in Bolzano, piazza Silvius Magnago, 1;

Comune di Bolzano, non costituito in giudizio;

per l’annullamento

- della delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 851 dd. 3 ottobre 2023, pubbl. sul B.U. del 12 ottobre 2023 n. 41 Sez. Gen., con cui è stata approvata, in via definitiva, la modifica d’ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano che prevede la trasformazione della p.ed. 604 codice civile Bolzano da «zona residenziale A2 - Centro storico» a «zona per attrezzature pubbliche sovracomunali» al fine di realizzare il nuovo museo archeologico dell’Alto Adige, e sono state, altresì, parzialmente accolte le osservazioni dd. 15 giugno 2023 presentate dalla società Generalbau spa «nei termini di cui alle premesse e al verbale del sopralluogo del 25 luglio 2023»;

- della presupposta delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 379 dd. 9 maggio 2023, con cui è stata proposta una modifica d’ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano, avente ad oggetto l’inserimento di una «zona per attrezzature pubbliche sovracomunali» per la realizzazione sulla p. ed. 604 codice civile Bolzano del nuovo museo archeologico dell’Alto Adige;

- della richiamata delibera del consiglio comunale di Bolzano n. 62 dd. 13 luglio 2023, con cui è stato espresso parere favorevole, con condizioni, alla modifica d’ufficio del PUC di Bolzano;

- del richiamato provvedimento dell’Ufficio Valutazioni ambientali della Provincia di Bolzano del 29 marzo 2023 prot. n. 297815, unitamente all’allegato rapporto ambientale preliminare, con cui si è ritenuto di non assoggettare a valutazione ambientale strategica (VAS) la variante d’ufficio al PUC di Bolzano che è stata adottata con delibera giunta n. 379/2023;

- del richiamato parere della Commissione provinciale per il territorio ed il paesaggio dd. 17 agosto 2023;

- del parere dell’Ufficio aria e rumore della Provincia di Bolzano, di cui alla lettera dd. 23 maggio 2023 prot. n. 455421 e della relativa presa di posizione dell’Ufficio Pianificazione territoriale e cartografia della Provincia di Bolzano;



- del richiamato parere della Commissione per il paesaggio del Comune di Bolzano espresso in data 14 giugno 2023 (prot. n. 172594 del 15 giugno 2023);
- del parere reso dalla Soprintendenza ai beni architettonici di Bolzano;
- del parere reso dall'Ufficio Tutela degli Insiemi di Bolzano;
- dell'autorizzazione, con prescrizione, dell'Ufficio Beni archeologici della Provincia di Bolzano, di cui alla lettera dd. 23 maggio 2023, pervenuta il 30 maggio 2023 (prot. n. 477985);
- della comunicazione dell'Ufficio Gestione sostenibile delle risorse idriche dd. 14 luglio 2023 (prot. n. 598841);
- della comunicazione dell'Ufficio Pianificazione paesaggistica dd. 19 luglio 2023 (prot. n. 607624);
- della comunicazione dell'Ufficio Beni architettonici ed artistici dd. 1° agosto 2023, trasmessa in data 3 agosto 2023 (prot. n. 641265);
- del parere con condizioni e suggerimenti di modifica dell'Ufficio Pianificazione territoriale del Comune di Bolzano del 16 giugno 2023 prot. n. 173256;
- del parere con condizioni dell'Ufficio mobilità del Comune di Bolzano del 13 giugno 2023 prot. n. 169308;
- del parere dell'Ufficio Infrastrutture ed Arredo Urbano del Comune di Bolzano dd. 14 giugno 2023 prot. n. 170323;
- del parere della Commissione consiliare per lo sviluppo del territorio del 11 luglio 2023;
- del parere favorevole condizionato reso dalla Conferenza dai servizi del Comune di Bolzano di cui al verbale dd. 19 giugno 2012 prot. n. 175071;
- di ogni ulteriore atto o provvedimento presupposto, infraprocedimentale, conseguente ed esecutivo

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano; Visti tutti gli atti della causa;

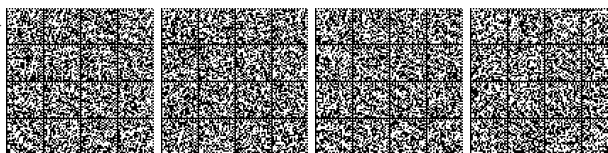
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 aprile 2024 il dott. Andrea Sacchetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. Con ricorso di data 11 dicembre 2023, notificato in pari data, Generalbau S.p.a. impugnava la delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 851 di data 3 ottobre 2023, con cui veniva approvata la modifica d'ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano relativa alla trasformazione della p. ed. 604 codice civile Bolzano da «zona residenziale A2 - Centro storico» a «zona per attrezzature pubbliche sovracomunali» nonché gli ulteriori atti in epigrafe indicati.

La ricorrente evidenziava di essere proprietaria tavolare degli immobili ubicati nel Comune di Bolzano ed identificati con la p. ed. 604 codice civile Bolzano, costituenti un compendio immobiliare, avente un'estensione di ca. mq. 4.700, formato da un edificio principale, denominato «Villa Gasteiger», sottoposto a vincolo di tutela storico artistica, nonché da altri edifici destinati a magazzini e garages, con annessi un piazzale adibito a parcheggio ed un'area verde. Il compendio immobiliare veniva descritto come ricompreso nel Piano di tutela degli insiemi del Comune di Bolzano, approvato con delibera del consiglio comunale n. 33 dd.21 marzo 2006 e s.m., e, in particolare, nell'insieme di tutela denominato «Neustadt».

La Provincia di Bolzano – Ufficio Pianificazione territoriale e cartografia, con comunicazione d.d. 16 maggio 2023, notiziava la ricorrente dell'intervenuta adozione della delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 379 dd.09 maggio 2023, aventead oggetto la proposta di una modifica d'ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano relativa alla destinazione urbanistica della p.ed. 604 codice civile Bolzano da «zona residenziale A2 - 6 Centro storico» a «zona per attrezzature pubbliche sovracomunali» per la realizzazione del nuovo museo archeologico dell'Alto Adige. A fronte di tale comunicazione venivano quindi depositate osservazioni contenenti, oltre a specifiche doglianze relative alla prospettata incostituzionalità della durata decennale del vincolo preordinato all'esproprio, la proposta di stipula di una convenzione finalizzata a determinare l'ammontare dell'indennità di esproprio e le modalità di utilizzo della p. ed. 604 codice civile Bolzano sino all'approvazione definitiva del progetto del Nuovo Museo Archeologico. Nell'ambito delle medesime osservazioni veniva altresì richiesta la sottoposizione della variazione urbanistica alla procedura ambientale strategica cd. «V.A.S.», in considerazione dei numerosi vizi di illegittimità asseritamente caratterizzanti la procedura di *screening*, nonché l'effettuazione di un sopralluogo alla presenza delle parti e dei rispettivi tecnici. In sede di espletamento di tale ultimo incombenza il funzionario competente precisava che l'inizio della procedura di esproprio sarebbe avvenuto entro la fine dell'anno 2023 e, successivamente, con delibera n. 851 di data 3 ottobre 2023 veniva definitivamente approvata la modifica d'ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano gravata nella presente sede.



2. A sostegno del proprio ricorso deduceva i seguenti motivi:

2.1. «Violazione e falsa applicazione degli articoli1, 4 e ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152; violazione e falsa applicazione della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; violazione e falsa applicazione degli articoli1 e ss. della L.P. 13 ottobre 2017 n. 17 e s.m.; violazione e falsa applicazione degli articoli1 e 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e degli 8 articoli1 e 7 della L.P. 22 ottobre 1993 n. 17 ed eccesso di potere per motivazione errata, omessa, contraddittoria ed insufficiente; eccesso di potere per travisamento dei fatti; eccesso di potere per difetto istruttorio; illogicità manifesta ed irragionevolezza; erroneità dei presupposti di fatto ed incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti». Ad avviso della ricorrente l'intera procedura di *screening*, ivi compreso il rapporto preliminare ambientale e conseguentemente gli esiti della valutazione di assoggettabilità a V.A.S., risultavano errati e viziati, stante l'omessa considerazione di tutte le informazioni e dei dati necessari al fine di verificare gli impatti significativi sull'ambiente e sugli ulteriori piani e programmi derivanti dalla trasformazione urbanistica oggetto di gravame.

Le valutazioni condotte dal tecnico incaricato, acriticamente recepite nell'impugnato provvedimento dell'Ufficio Valutazioni ambientali della Provincia di Bolzano del 29 marzo 2023 prot. n. 297815, omettevano infatti di considerare l'influenza dell'impugnata variante rispetto al Piano urbano sulla mobilità sostenibile del Comune di Bolzano (cd. «P.U.M.S.»), al Piano Urbano del traffico e dei Parcheggi nonché al Piano di tutela degli insiemi del Comune di Bolzano.

La ricorrente evidenziava come il rapporto ambientale preliminare nulla prevedesse in merito alle finalità sottese ai citati piani e alle interferenze dell'impugnata variante rispetto agli stessi, nonostante risultasse pacifico il significativo impatto del nuovo museo archeologico sulla accessibilità alla zona nonché sulla mobilità e il traffico cittadino, tenuto conto del numero considerevole di potenziali visitatori.

Nel caso di specie, dunque, difettavano approfonditi studi e indagini conoscitive volte ad appurare le interferenze rispetto ai piani anzidetti e alle ripercussioni sulla viabilità cittadina, tenuto conto degli obiettivi prioritari perseguiti dal Comune di Bolzano, individuabili segnatamente nella riduzione della mobilità automobilistica. Nessun approfondimento veniva inoltre condotto in merito alla dotazione dei parcheggi e, nello specifico, alla necessità di realizzare nuove strutture a ciò adibite, così come non risultava affrontato il problema delle emissioni inquinanti generate dalla nuova trasformazione urbanistica, tenuto conto del considerevole aumento del traffico veicolare cittadino.

Né emergeva una qualsivoglia indagine relativa alle interferenze dell'impugnata variante rispetto al Piano di tutela degli insiemi, nonostante il nuovo ampliamento edilizio derivante dalla trasformazione urbanistica e il conseguente sviluppo in continuità dell'area verde presente nel lotto della ricorrente con il parco pubblico «Rosegger», soggetto a tutela.

Il tecnico, a fronte di tali criticità, si limitava ad escludere l'impatto negativo derivante dal progetto affermando che «data l'entità limitata della modifica, il piano non influenza altri piani o programmi», non rilevando problemi ambientali ovvero effetti pregiudizievoli.

La ricorrente rilevava pertanto come, in merito alle gravi carenze e omissioni prospettate, il parere dell'Ufficio Pianificazione territoriale del Comune di Bolzano del 16 giugno 2023 prot. n. 173256, nel confermare i significativi impatti della variante sull'accessibilità, sulla mobilità e sul traffico, evidenziasse l'assenza, nella documentazione prodotta dalla Provincia, di analisi e/o approfondimenti specifici. Analogamente, il parere reso dall'Ufficio mobilità del Comune di Bolzano del 13 giugno 2023 prot. n. 169308 e il parere dell'Ufficio Infrastrutture e Arredo Urbano del Comune di Bolzano d.d. 14 giugno 2023 prot. n. 170323 evidenziavano le criticità derivanti dalla trasformazione urbanistica, con particolare riferimento alla gestione della mobilità e alla presenza di un parco e di ulteriori edifici storici. Del resto, la stessa delibera del consiglio comunale di Bolzano n. 62 d.d. 13 luglio 2023, con cui veniva espresso parere favorevole «condizionato» alla modifica d'ufficio al PUC di Bolzano, ribadiva le modifiche al quartiere «Neustadt» derivanti dalla variante, oltre all'insorgenza di criticità legate all'accessibilità della zona, alla mobilità e al traffico cittadino.

Il contenuto dei richiamati pareri e della delibera consiliare n. 62/2023 confermavano pertanto come l'intera procedura di *screening* ambientale, ivi compreso l'impugnato provvedimento dell'Ufficio Valutazioni ambientali della Provincia di Bolzano del 29 marzo 2023 prot. n. 297815, risultassero illegittimi in ragione dell'omesso obbligatorio esame di tutte le informazioni e di tutti i dati necessari al fine di verificare gli impatti significativi sull'ambiente e sugli altri piani e programmi derivanti dalla trasformazione urbanistica in esame.

2.2. «Violazione e falsa applicazione degli articoli54 e ss. della L.P. 10 luglio 2018 n. 9; violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e ss. della L.P. 13 ottobre 2017 n. 17; violazione e falsa applicazione degli articoli1 e 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e degli articoli1 e 7 della L.P. 22 ottobre 1993 n. 17 ed eccesso di potere per motivazione erronea ed omessa; eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto istruttorio».



La ricorrente evidenziava inoltre come l'illegittimità degli atti impugnati discendesse dall'acritico recepimento del contenuto del rapporto ambientale preliminare e delle conclusioni a cui perveniva l'Ufficio Valutazioni ambientali della Provincia di Bolzano con l'impugnato provvedimento del 29 marzo 2023 prot. n. 297815, senza operare alcun ulteriore approfondimento sugli impatti significativi nei confronti dell'ambiente circostante e sull'intera zona assoggettata a tutela, soprattutto per quanto attiene alla accessibilità, alla viabilità, al traffico urbano e alle connesse emissioni inquinanti.

La portata della variante urbanistica impugnata e le già prospettate conseguenze dalla stessa derivanti implicavano pertanto l'insorgenza, in capo alla Provincia Autonoma di Bolzano, di uno specifico obbligo di approfondimento in relazione agli aspetti problematici concernenti l'ambiente, l'accessibilità, la mobilità il traffico e le immissioni inquinanti, così come peraltro già evidenziato nei vari pareri emessi nel corso del procedimento dal Comune di Bolzano, confluiti nella determinazione favorevole (condizionata) della Conferenza dai servizi del Comune di Bolzano di cui al verbale d.d. 19 giugno 2012, nonché nella delibera del consiglio comunale di Bolzano n. 62 d.d. 13 luglio 2023.

2.3. «Violazione e falsa applicazione degli articoli 54 e ss. della L.P. 10 luglio 2018 n. 9; violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e degli articoli 1 e 7 della L.P. 22 ottobre 1993 n. 17 ed eccesso di potere per motivazione erronea ed omessa».

Ad avviso della ricorrente i numerosi pareri condizionati emessi nel corso del procedimento risultavano illegittimi, atteso che, in considerazione delle numerose criticità sollevate nei competenti Uffici, gli stessi avrebbero dovuto assumere carattere negativo.

In particolare, il contenuto delle doglianze prospettate avrebbe dovuto indurre la Provincia ad espletare ulteriori approfondimenti istruttori sulle problematiche concernenti l'ambiente e l'accessibilità, la mobilità ed il traffico della zona, oltre alle immissioni inquinanti, nonché ad approfondire il contrasto della variante approvata con i più volte richiamati Piano urbano sulla mobilità sostenibile, Piano Urbano del traffico e dei Parcheggi e Piano di tutela degli insiemi del Comune di Bolzano.

Il rilascio di singoli pareri condizionati, inoltre, inficiava a sua volta il parere della Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio, con il quale venivano respinte le osservazioni della ricorrente sulla scorta della ritenuta non assoggettabilità a V.A.S. della gravata trasformazione urbanistica.

2.4. «Violazione e falsa applicazione degli articoli 54 e ss. della L.P. 10 luglio 2018 n. 9; violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e degli articoli 1 e 7 della L.P. 22 ottobre 1993 n. 17 ed eccesso di potere per difetto ed incomprendibilità della motivazione».

La prospettata illegittimità degli atti impugnati emergeva altresì sotto un profilo di carenza motivazionale degli stessi, non potendosi comprendere in quali termini risultassero parzialmente accolte le osservazioni dedotte dalla ricorrente in sede procedimentale.

La delibera di approvazione della modifica d'ufficio al P.U.C. di Bolzano ne prevedeva infatti l'accoglimento «nei termini di cui alle premesse e al verbale del sopralluogo del 25 luglio 2023», nonostante dall'esame delle premesse della delibera giunta n. 851/2023 e del verbale del sopralluogo del 25 luglio 2023 non si rinvenisse tuttavia alcuna minima indicazione sulle ragioni del disposto accoglimento e, soprattutto, in quali termini dovessero intendersi accolte le osservazioni formulate dalla ricorrente in data 15 giugno 2023.

La non intellegibilità dell'*iter* logico-giuridico seguito dalla Provincia al fine di pervenire al parziale accoglimento delle osservazioni implicava, di conseguenza, l'illegittimità della delibera n. 851/2023 per difetto e incomprendibilità della motivazione.

2.5. «Eccezione di incostituzionalità dell'art. 61 della L.P. n. 9/2018 per violazione degli articoli 3 Cost., 42 Cost. e 53 Cost. e per violazione dell'art. 1, protocollo n. 1, della CEDU, specie sotto il profilo della violazione dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità della ingerenza nella proprietà privata da parte del potere pubblico».

L'impugnata deliberazione di Giunta, nell'implicare la trasformazione urbanistica dell'immobile della ricorrente in «zona per attrezzature pubbliche sovracomunali», comportava contestualmente l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio di durata decennale ai sensi dell'art. 61 della L.P. n. 90/2018.

La durata del vincolo previsto dalla citata disposizione urbanistica, tuttavia, risultava pari al doppio della durata quinquennale contemplata dalla normativa nazionale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 327/2001, senza che tale evidente differenziazione risultasse sorretta da alcuna plausibile giustificazione, profilandosi quindi illogica, sproporzionata e palesemente incompatibile con il giusto equilibrio che sempre deve informare il rapporto tra l'interesse pubblico e il diritto dominicale riconosciuto e tutelato a livello costituzionale (art. 42 Cost.).

Ad avviso della ricorrente non poteva ritenersi ragionevole, né tantomeno proporzionata, la compressione della piena disponibilità e fruibilità di un immobile da parte del legittimo proprietario per un lasso di tempo di ben dieci anni in attesa dell'assunzione delle determinazioni definitive, da parte dell'Amministrazione, sulla realizzazione dell'opera pubblica programmata.



Parimenti irragionevole e sproporzionata doveva ritenersi la persistenza, per l'intero periodo di dieci anni, dell'obbligo di versare annualmente le imposte comunali sugli immobili (IMI) gravante sul proprietario sino al momento di realizzazione dell'esproprio.

Il maggiore termine di durata del vincolo preordinato all'esproprio, oltre a discostarsi immotivatamente dal termine di cinque anni previsto a livello nazionale, difettava inoltre di una ragionevole giustificazione, risultando del tutto sproporzionato nonché foriero di gravi danni in capo ai relativi proprietari.

L'irragionevolezza ed evidente sproporzione del termine di durata decennale emergeva altresì dalla possibilità, prevista dalla normativa provinciale di riferimento, di consentire all'Amministrazione procedente di confermare, allo spirare del termine, il permanere della pubblica utilità dell'opera prevista attraverso una puntuale motivazione, reitmando ed aumentando, così, la durata del vincolo fino a venti anni.

La ricorrente sollevava pertanto formalmente questione di legittimità costituzionale a carico della anzidetta disposizione legislativa provinciale, ossia dell'art. 61 della L.P. n. 9/2018, per violazione delle norme e dei precetti di rango costituzionale di cui agli articoli 3, 42 e 53 Cost. sotto un profilo di ingiustificata compromissione del diritto di proprietà e, in particolare, del diritto di godere e disporre dei propri immobili in modo pieno, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico. Doveva altresì ritenersi evidente la disparità di trattamento tra i proprietari di immobili destinati ad accogliere opere pubbliche situati nella Provincia di Bolzano rispetto a quelli ubicati nella restante parte del territorio nazionale, resa vieppiù intollerabile dal conseguente obbligo di corresponsione delle relative imposte municipali immobiliari (IMI) di durata decennale.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge provinciale oggetto di specifica censura, inoltre, risultava evidente, atteso che in caso di suo accoglimento da parte della Corte costituzionale, nei termini sopra enunciati, il gravoso vincolo urbanistico preordinato all'esproprio impresso alle aree della ricorrente perderebbe la sua efficacia con il decorrere del termine di cinque anni (e non di dieci) dalla data di approvazione dell'impugnata variante urbanistica, facendo così venir meno anche l'obbligo in capo alla ricorrente di versare annualmente l'imposta municipale immobiliare (IMI) per un periodo di dieci anni (elevabile a venti).

Il requisito della non manifesta infondatezza doveva ritenersi parimenti sussistente, configurandosi a carico dell'art. 61 della L.P. n. 9/2018 la violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché del canone di ragionevolezza della disciplina dettata dal legislatore provinciale in correlazione ai successivi articoli 42 e 53 della medesima Carta fondamentale.

3. In data 11 gennaio 2024 si costituiva in giudizio la Provincia Autonoma di Bolzano, contestando la fondatezza dei motivi posti a fondamento del ricorso e chiedendone la declaratoria di inammissibilità e comunque la reiezione.

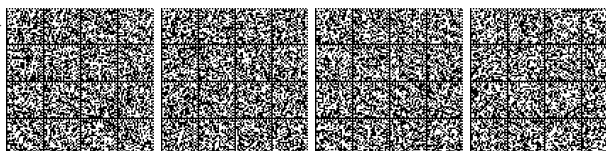
4. A seguito della rituale produzione di memoria difensiva da parte della Provincia Autonoma di Bolzano, alla pubblica udienza del 24 aprile 2024, sentite le parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

5. Con sentenza non definitiva n. 142 del 31 maggio 2024 questo T.R.G.A. dichiarava i primi due motivi di impugnazione irricevibili, in parte irricevibile e in parte infondato il terzo motivo di ricorso e rigettava il quarto motivo di ricorso, riservando la decisione sul quinto motivo di ricorso all'esito dell'eventuale riassunzione del giudizio all'indomani della pronuncia della Corte costituzionale.

6. Tanto premesso, assume conseguentemente rilievo la questione di costituzionalità sollevata alla ricorrente in merito alla L.P. di Bolzano 9/2018 con particolare riferimento all'art. 61, comma 2, che prevede, per quanto di interesse nel presente contenzioso, la durata decennale dei vincoli preordinati all'esproprio, per violazione degli articoli 3, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, protocollo n. 1), della C.E.D.U.

La norma anzidetta, rubricata «Efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio», dispone espressamente che: «(2) Le prescrizioni perdono ogni efficacia e le aree interessate riacquistano le destinazioni precedenti se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all'acquisizione delle aree stesse o il consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità».

Appare dunque evidente la diversità di disciplina rispetto alla normativa nazionale, che all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 dispone una durata meramente quinquennale dei medesimi vincoli, destinati a venire meno laddove entro tale termine non intervenga la dichiarazione di pubblica utilità. La disciplina nazionale prevede pertanto una dimidiazione del termine di durata del vincolo, che a livello di legislazione provinciale assume una portata e un impatto senz'altro notevole rispetto al diritto di proprietà, laddove si consideri come l'Amministrazione procedente – analogamente a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 327/2001 – possa disporre la conferma attraverso una puntuale motivazione di persistenza della pubblica utilità dell'opera, aumentandone la validità sino a venti anni.



La giurisprudenza della Corte costituzionale, nell'affrontare la legittimità della durata massima dei vincoli urbanistici in relazione alla loro incidenza sul diritto di proprietà dei privati, ha avuto modo di precisare che gli stessi, allorquando non diano luogo a indennizzo, devono essere temporanei (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 55/1968). Il Legislatore statale, nel conformarsi al *dictum* della Corte costituzionale e dovendo pertanto sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente al momento dell'apposizione di un vincolo di durata indeterminata e un vincolo privo di immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha aderito a tale ultima soluzione. Con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 è stata di conseguenza introdotta la durata quinquennale del vincolo, periodo nell'ambito del quale è stata esclusa la necessità di corresponsione di un indennizzo.

La successiva giurisprudenza costituzionale ha altresì precisato che la natura temporanea dei vincoli preordinati all'esproprio implica che il termine di efficacia non possa essere di durata tale da svuotare e, di conseguenza, vanificare il diritto di proprietà. Nello specifico, con sentenza n. 179 del 1999 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa di settore, segnatamente degli articoli 7 e 40 della legge n. 1150 del 1942 e 2 della legge 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva all'amministrazione di reiterare i vincoli senza la previsione di un indennizzo.

Il legislatore si è conseguentemente adeguato a tali indicazioni attraverso l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, nell'ambito del quale all'art. 9 è disciplinata la durata quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio (cd. «periodo di franchigia», durante il quale non è dovuto indennizzo), così come i limiti e le condizioni per la sua reiterazione, mentre al successivo art. 39 è prevista la corresponsione dell'indennizzo in caso di reiterazione.

Sulla scorta di tale divergenza, la difesa del ricorrente prospetta i profili di illegittimità costituzionale riportati al § 2.5) della ricostruzione in fatto.

7. Ad avviso del Collegio la questione di costituzionalità non è manifestamente infondata con riferimento agli articoli 3, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, protocollo n. 1), della C.E.D.U., attesa l'assenza di una evidente ragione giustificatrice tale da escludere i caratteri di arbitarietà e irragionevolezza della differente disciplina di cui all'art. 61, comma 2 della L.P. di Bolzano n. 9/2018 rispetto a quella nazionale.

Non ignora il Collegio l'ampia discrezionalità che il legislatore provinciale gode nella disciplina in materia di espropriazione per pubblica utilità, derivante dalla competenza legislativa esclusiva che in tale materia la Provincia Autonoma di Bolzano possiede a norma dell'art. 8, comma 1, n. 22), dello Statuto di autonomia (D.P.R. 670/1972), dovendosi tuttavia ritenere tale aspetto non dirimente.

La Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 82 del 1982, ha avuto modo di precisare che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici rientra nella piena disponibilità del legislatore regionale o provinciale nell'esercizio di una potestà, come è quella esclusiva, finalizzata e diretta ad adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze locali anche al di là di quanto previsto dalla legislazione statale, nel rispetto dei limiti di razionalità e non arbitarietà.

In particolare, nella citata sentenza n. 82 del 1982 è stata ritenuta costituzionalmente legittima la durata decennale dei vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità prevista della normativa siciliana, in quanto giustificata dagli eventi sismici in precedenza verificatisi nella Regione e dalle conseguenti ripercussioni su tutte le attività economiche ivi presenti.

Analogamente, con sentenza n. 1164 del 1988 la Corte costituzionale ha ravvisato la legittimità della durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione di cui alla legge provinciale di Trento n. 11 del 1981, ritenendo che la determinazione di tale periodo rientri nella piena disponibilità del legislatore locale nell'esercizio di una potestà esclusiva, sempre che non appaia irragionevole o arbitraria. Nel caso specifico sottoposto all'attenzione della Corte la diversa durata dei vincoli è stata giustificata dalla transitorietà ed eccezionalità della situazione creatasi in Provincia di Trento a seguito del passaggio da una disciplina urbanistica a un'altra, venendo evidenziato nello specifico che: «Messo di fronte ai ritardi nell'adozione dei piani comprensoriali e alla necessità di conservare in vita i programmi di fabbricazione preesistenti (che interessavano la grandissima maggioranza dei Comuni, dato che soltanto due erano muniti di piano regolatore generale), il legislatore provinciale, al fine di non pregiudicare, per un verso, l'attuazione della riforma urbanistica del 1975 e, per un altro, il compimento delle più importanti opere pubbliche, ha ragionevolmente ritenuto di portare da cinque a dieci anni la durata massima dei programmi di fabbricazione, limitatamente ai vincoli posti per le aree preordinate all'esproprio per la costruzione di attrezzature pubbliche e collettive».

Con la successiva sentenza n. 344 del 1995 la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della normativa siciliana avente ad oggetto la proroga dell'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali sino all'adozione dei provvedimenti di revisione e comunque sino al 31 dicembre 1993 indipendentemente dalla scadenza originariamente prevista dall'atto impositivo, ne ha ravvisato il fondamento nell'esigenza di portare a compimento il disegno di pianificazione urbanistica.



Sotto questo profilo, a fronte delle citate decisioni adottate dalla Corte costituzionale la difesa della Provincia Autonoma di Bolzano nulla ha argomentato circa la *ratio* e le finalità sottese alla distinta previsione di durata dei vincoli preordinati all'esproprio, essendosi limitata a richiamare la competenza esclusiva alla stessa spettante in tale materia.

In altri termini, l'Amministrazione resistente ha radicalmente omesso di evidenziare le ragioni giustificative sottese alla diversa e raddoppiata durata dei vincoli preordinati all'esproprio, nonostante la giurisprudenza costituzionale, nell'affermare che la determinazione di tale periodo rientri nella piena disponibilità del legislatore locale nell'esercizio di una potestà esclusiva, richieda che la stessa non appaia irragionevole o arbitraria. La totale carenza di valide giustificazioni non consente dunque di escludere che la disciplina contemplata dall'art. 61, comma 2 della L.P. n. 9/2018 sia in contrasto con i citati principi di razionalità e non arbitrarietà, tenuto conto della compressione del diritto dominicale derivante dall'applicazione della stessa.

Né una disamina delle finalità sottese alla normativa di cui alla L.P. n. 9/2018 consente di superare la radicale assenza di allegazioni da parte dell'amministrazione resistente. Invero, l'art. 2 del citato testo normativo, rubricato «Finalità», prevede espressamente che: «(1) La presente legge persegue la finalità di garantire: *a)* alla popolazione un'elevata qualità di vita e di lavoro; *b)* una pianificazione territoriale funzionale allo sviluppo sociale ed economico sostenibile del territorio urbano e rurale con particolare considerazione delle esigenze del capoluogo della Provincia; *c)* la tutela e la valorizzazione del paesaggio e delle risorse territoriali naturali; *d)* la valorizzazione dello spazio pubblico al fine di creare luoghi di incontro dove può generarsi «comunità», dove si realizza coesione sociale creando qualità urbana e ambientale; *e)* la protezione dai pericoli naturali e la loro prevenzione; *f)* l'incentivazione della competitività di tutti i settori economici; *g)* la valorizzazione del territorio rurale in considerazione delle esigenze particolari dell'agricoltura e della silvicoltura; *h)* il miglioramento della qualità di vita tramite la disponibilità di servizi di vicinato di qualsiasi tipo e di servizi collettivi essenziali su tutto il territorio; *i)* la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e della qualità insediativa, l'utilizzo efficiente delle aree già urbanizzate e la promozione di una struttura insediativa compatta per evitare la dispersione edilizia; *j)* la disponibilità di infrastrutture per formazione, cultura e ricreazione; *k)* l'incentivazione di abitazioni economicamente accessibili; *l)* il soddisfacimento delle esigenze di mobilità e di comunicazione della popolazione; *m)* il contenimento del consumo di suolo e di energia e l'incentivazione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili».

Trattasi, di tutta evidenza, di una mera enucleazione di principi generali privi di effettivi riferimenti concreti alla reale necessità di una maggiore tempistica al fine della realizzazione delle opere pubbliche da insediare nel contesto geografico del territorio provinciale di Bolzano.

L'esposizione di tali finalità non consente il rinvenimento di una adeguata giustificazione rispetto alla differente situazione normativa prevista a livello nazionale, profilandosi una situazione di potenziale contrasto con i criteri di razionalità e non arbitrarietà di cui all'art. 3 della Costituzione, assumendo rilievo anche in relazione al principio di parità di trattamento di cui al medesimo articolo. Ciò in quanto la normativa provinciale, in assenza di una valida giustificazione posta a suo fondamento, potrebbe tradursi in una palese disparità di trattamento tra i cittadini della Provincia Autonoma di Bolzano e quelli del restante territorio nazionale, per i quali il limite di tollerabilità dei vincoli preordinati all'esproprio risulta essenzialmente dimezzato, violando contestualmente il principio di imparzialità dell'Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

La disposizione censurata nella presente sede si risolve, in definitiva, nell'applicazione di un trattamento deteriore per il cittadino sulla scorta di un mero riferimento geografico e in assenza di evidenti giustificazioni sottese a tale situazione di disparità.

Tutte le paventate censure di costituzionalità non si presentano come manifestamente infondate, nella misura in cui la peculiare disciplina contemplata dal legislatore provinciale introduce per la ricorrente, in assenza di una valida causa giustificativa, un regime di sfavore rispetto a tutti i cittadini residenti in territori diversi, anche se assoggettati a regime di statuto speciale, da quelli regolati dalla disposizione oggetto di specifico scrutinio.

Ulteriori profili di potenziale contrasto con la disciplina costituzionale emergono altresì con riferimento sia all'art. 42 della Costituzione, sia all'art. 1, protocollo n. 1, della C.E.D.U., segnatamente sotto il profilo della violazione dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità della ingerenza nella proprietà privata da parte del potere pubblico. Invero, in applicazione di tale disposizione l'ingerenza autoritativa portatrice di pubblico interesse, per quanto legittima, deve in ogni caso risultare ragionevolmente giustificabile e comunque proporzionata rispetto al fine che intende realizzare, attribuendo un criterio preferenziale ai mezzi caratterizzati da una minore valenza lesiva del diritto di proprietà. In assenza di valide giustificazioni, non appare ragionevole, né tantomeno proporzionato, che l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio implichi la piena disponibilità e fruibilità di un immobile da parte del proprietario per un lasso temporale di dieci anni, suscettibili di proroga, in attesa dell'adozione delle determinazioni da parte dell'Amministrazione in merito alla effettiva realizzazione dell'opera pubblica programmata.



Non può nemmeno escludersi che l'irrazionalità e la sproporzione assumano rilievo anche in relazione alla permanenza dell'obbligo, in capo al proprietario, di versamento delle imposte comunali sugli immobili (cd. «I.M.I.»), con conseguente pregiudizio economico a fronte della indisponibilità del bene gravato, con ciò configurandosi un ulteriore elemento di potenziale contrasto con l'art. 53 della Costituzione.

8. In merito al requisito di rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, deve ravvisarsene la sussistenza ai fini della definizione del presente giudizio, risultando oggetto di scrutinio di costituzionalità proprio una norma della quale deve farsi applicazione nell'ambito della vertenza in corso. Invero, l'eventuale accoglimento della questione implicherebbe una dimidiazione del termine di efficacia del vincolo preordinato all'esproprio impugnato innanzi a questo Tribunale, che da decennale assumerebbe durata meramente quinquennale, con evidenti ricadute anche in relazione all'obbligo di versamento dell'imposta comunale sull'espropriando immobile.

Del resto, sotto il profilo della rilevanza deve altresì ritenersi che il presente giudizio rappresenti il termine ultimo entro il quale contestare la compatibilità della durata dell'impugnato vincolo preordinato all'esproprio rispetto ai sopra richiamati principi costituzionali, atteso che diversamente il provvedimento diverrebbe inoppugnabile e la ricorrente potrebbe eventualmente avanzare doglianze solo in relazione alla distinta e ulteriore questione dell'indennizzo, non anche alla durata del regime di indisponibilità del bene derivante dal provvedimento impugnato nella presente sede.

9. Da ultimo, deve escludersi che i paventati profili di incostituzionalità siano superabili attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, trattandosi di questione riguardante la previsione di un termine temporale fisso e insuscettibile di subire variazioni, se non a fronte di un intervento correttivo da parte della Corte costituzionale.

10. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 61, comma 2, della L.P. Bolzano n. 9/2018 rispetto agli articoli 3, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, protocollo n. 1), della C.E.D.U., nei termini indicati in motivazione.

Sospende medio tempore il presente giudizio con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano, nonché comunicata al Presidente del Consiglio provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano.

Così deciso in Bolzano nella Camera di consiglio del giorno 24 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Lorenza Pantozzi Lerjefors, Presidente

Margit Falk Ebner, Consigliere

Edith Engl, Consigliere

Andrea Sacchetti, Consigliere, Estensore

Il presidente: LORENZA PANTOZZI LERJEFORS

L'Estensore: SACCHETTI



N. 138

*Ordinanza del 22 maggio 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio
sul ricorso proposto da Astrea Tre srl contro Comune di Monterosi*

Tributi – Imposta municipale propria – Facoltà per i comuni di ridurre l’aliquota di base fino allo 0,38 per cento per i fabbricati costruiti e destinati dall’impresa costruttrice alla vendita, purché permanga tale destinazione, non siano in ogni caso locati e per un periodo non superiore a tre anni dall’ultimazione dei lavori – Previsione che non contempla l’esenzione d’imposta nell’ipotesi di beni immobili destinati alla vendita e non utilizzati ad altro fine.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 9-bis (nel testo applicabile *ratione temporis*).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

SEZIONE 5

Riunita in udienza il 26 febbraio 2024 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Reali Roberto, Presidente;
Fimmano’ Francesco, Relatore;
De Masellis Mariella, Giudice;

in data 26 febbraio 2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sull’appello n. 3567/2020 depositato il 10 luglio 2020

proposto da Astrea Tre Sri legale rappresentante Lionetti Francesco – 06748051007.

Difeso da:

Sara Formichetti Taxwise avvocati e tributaristi - Via Crescenzo n. 2 - Roma - FRMSRA84A53H501A;
Guglielmo Fransonì Taxwise avvocati e tributaristi - Via Crescenzo n. 2 - Roma - FRNGLL64T29F537J;

Rappresentato da:

Francesco Lionetti - LNTFNC75E12H501L

Rappresentante difeso da:

Sara Formichetti Taxwise avvocati e tributaristi - Via Crescenzo n. 2 - Roma - FRMSRA84A53H501A;
Guglielmo Fransonì Taxwise avvocati e tributaristi - Via Crescenzo n. 2 - Roma - FRNGLL64T29F537J;

ed elettivamente domiciliato presso: saraformichetti@ordineavvocatiroma.org

contro:

Comune di Monterosi - Via Urbano del Drago N.c. 37 - 01030 Viterbo

Difeso da:

Piero Petrillo - PTRPRI55P0SH501L

ed elettivamente domiciliato presso pieropetrillo@ordineavvocatiroma.org

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 436/2019 emessa dalla Commissione Tributaria Principale Viterbo sez. 2 e pubblicata il 11 ottobre 2019.



Atti impositivi:

Avviso di accertamento n. 509 IMU 2012 a seguito di discussione in pubblica udienza

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. La controversia nasce a seguito del ricorso di Astrea Tre S.r.l. avverso l'avviso di accertamento con il quale il Comune di Monterosi richiedeva il pagamento dell'IMU, per l'annualità 2012, relativamente ad immobili di proprietà della suddetta società, dalla medesima realizzati detenuti al solo scopo di essere ceduti a terzi.

La società sostiene di aver dimostrato che gli immobili, in quanto appartenenti alla categoria dei «beni merce», fossero stati contabilizzati tra le rimanenze dello Stato patrimoniale e, tuttavia, la Corte di Giustizia tributaria di primo grado aveva rigettato, sul punto, il ricorso, richiamando - quanto alla proposta questione di legittimità costituzionale - le argomentazioni rese da altra autorità giurisdizionale. La questione riguarda la legittimità costituzionale della disciplina IMU, *ratione temporis* applicabile, nella parte in cui assoggetta ad imposizione gli immobili qualificati in bilancio come «beni merce», ancorché detenuti dall'impresa al solo scopo di essere ceduti.

Il tema, allora, attiene all'idoneità del possesso di tali beni a costituire legittimamente indice di capacità contributiva e, dunque, titolo idoneo a giustificare l'imposizione. Occorre dunque ricostruire il panorama normativo del tributo al fine di comprendere quali criticità presenta l'odierna fattispecie.

2. La disciplina dell'imposta municipale unica applicabile alla presente controversia, di cui all'art. 13 decreto-legge n. 201/2011 convertito nella legge n. 214/2011, prevede che costituisce presupposto d'imposta il possesso di immobili di cui all'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (terreni e fabbricati), ivi compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa. Sono soggetti passivi dell'imposta, visto il rinvio operato dall'art. 13, comma 1, decreto-legge n. 201/2011 agli artt. 8 e 9 del decreto legislativo n. 23/2011, «il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi».

Il dato letterale della sopracitata disposizione include, dunque, inequivocabilmente nell'ambito applicativo dell'imposta tutti i beni immobili posseduti dall'impresa, a prescindere dalla funzione che questi ultimi svolgono, in tal modo parificando le ipotesi in cui l'impresa possieda a vantaggio esclusivo di sé stessa, ossia per godere del bene come strumento dell'apparato produttivo (beni strumentali) o come investimento (beni patrimonio), e le ipotesi in cui l'impresa possieda al mero scopo di una futura cessione (beni merce).

Siffatta equiparazione esibisce, all'evidenza, profili di irragionevolezza.

Non si può sottovalutare, invero, come il rapporto materiale con il bene sia - nelle ipotesi in comparazione differenziale, posto che, nel caso di beni strumentali e patrimoniali, si verte nell'ambito di una relazione utilitaristica con il bene immobile, poiché destinato alla realizzazione dell'attività di impresa o ad altro fine speculativo, laddove, invece, la mera titolarità di beni destinati alla vendita integra un'ipotesi di detenzione vincolata, che esclude ogni forma di utilità immediata.

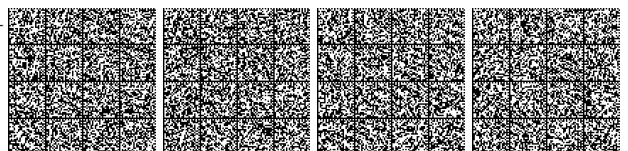
Tale differente relazione tra la società proprietaria ed il bene immobile si apprezza viepiù ove si consideri che la stessa è resa esplicita dalla scelta, formale e volontaria, dell'impresa che autonomamente decide, in ossequio alla funzione del bene svolto all'interno del ciclo produttivo, la classificazione in bilancio e, quindi, la relativa destinazione.

La circostanza che il bene costituisca l'oggetto dell'attività sociale, allora, può escluderne l'idoneità a costituire un indice di capacità contributiva per il tributo in esame, giacché il possesso di tali immobili è fisiologicamente destinato all'immissione nel mercato, senza costituire per l'impresa un ulteriore elemento distintivo, come nel caso di beni immobilizzati, che possa giustificare l'imposizione.

3. La chiara distinzione funzionale tra i cespiti predetti - e le correlative implicazioni in tema di idoneità alla manifestazione di una capacità contributiva - hanno indotto il legislatore ad intervenire, escludendo i beni merce dal novero applicativo dell'imposta, esprimendo, in tal guisa, non già una valutazione politica di opportunità, bensì il riconoscimento dell'inidoneità di tali beni ad esprimere una capacità contributiva tale da legittimare l'applicazione del tributo comunale.

In tal modo, tuttavia, è rimasta sguarnita di *ratio* la legittimità dell'imposizione relativa ad anni antecedenti.

Non assume, difatti, rilevanza l'entrata in vigore, nelle more, dell'art. 2, comma 2, del D.L. 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, dalla legge



28 ottobre 2013, n. 124 che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, modificando l'art. 13, comma 9-bis, concernente i casi di esenzione dall'imposta municipale propria, ha previsto che «A decorrere dal 1° gennaio 2014 sono esenti dall'imposta municipale propria i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati».

Ciò in quanto tale disposizione non potrebbe considerarsi retroattiva, ai sensi dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, in mancanza di indicazioni espresse in tal senso, né potrebbe qualificarsi come interpretativa, perché il contenuto precettivo di essa non si ricollegerebbe ad altra norma preesistente da chiarire o da precisare.

Il dato normativo su cui si basa l'ente impositore per la richiesta di pagamento del tributo è dunque costituito dai pre- vigenti articoli 13, comma 9-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214-secondo cui «I comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,38 per cento per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, e comunque per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori» - e 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011, i quali prevedono che «[s]oggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali alla cui produzione o scambio è diretta l'attività di impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi [...]. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto», applicabili *ratione-temporis*.

Dalle premesse svolte sorge, allora, il primo aspetto, ulteriormente rilevante nel prosieguo per la valutazione di arbitrarità ed irragionevolezza della norma, che ha imposto la presente ordinanza di remissione: l'impossibilità di applicare retroattivamente la disposizione con cui il legislatore ha escluso tali beni per i successivi periodi di imposta. Non sussistono, infatti, elementi idonei a considerare la norma con cui il legislatore ha espunto tali beni dalla base imponibile come interpretativa, e quindi retroattiva, poiché il legislatore ne ha espressamente dichiarato la decorrenza dal periodo di imposta successivo rispetto a quello del presente giudizio, in tal modo esplicandosi quale pura norma di esclusione, nè tantomeno, ai sensi dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, vi sono indicazioni espresse per la sua retroattività.

Il Collegio è consapevole di quella giurisprudenza Costituzionale (*ex plurimis*, Cort. Cast., sentenza n. 72/2018), per cui «l'introduzione del regime tributario [in questione] rientra nel potere discrezionale del legislatore «di decidere non solo in ordine all'an, ma anche in ordine al quantum e ad ogni altra modalità e condizione» afferente alla determinazione di agevolazioni e benefici fiscali (sentenza n. 108 del 1983). Nell'esercizio di tale potere egli «non è obbligato a mantenere il regime derogatorio, qualora ... siano diversamente valutate le condizioni per le quali il detto regime era stato disposto, purché ciò avvenga nei limiti della non arbitrarità e della ragionevolezza nel rispetto dei principi costituzionali in materia». Ritiene, tuttavia, che siffatti principi non possano trovare applicazione nel caso di specie, in cui non si tratta di sindacare il potere politico e discrezionale del legislatore.

Sotto questo profilo, invero, l'ondivago incedere del legislatore, manifestatosi nell'escludere i beni merce per determinati periodi d'imposta, per poi reintrodurne l'imponibilità ed, infine, scongiurarla definitivamente, risulta arbitrario ed irragionevole.

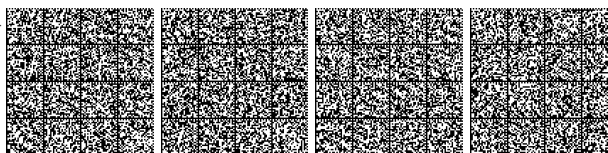
Questa specifica ipotesi di possesso di beni immobili, infatti, o è sempre manifestatrice di una capacità contributiva, in tal caso qualificando le varie disposizioni di esenzione come tali, oppure non è mai indice di capacità contributiva, dovendosi allora qualificare - come ritiene il Collegio sia questo il caso - quale norma di esclusione, laddove, ai soli fini di chiarezza e coerenza dell'ordinamento, il legislatore ribadisce che una determinata fattispecie non rientra nell'ambito applicativo della norma per difetto di indici idonei a manifestare una capacità contributiva.

I beni immobili iscritti in bilancio tra i beni *merce* e che costituiscono l'oggetto principale dell'attività d'impresa, allora, non rientrerebbero mai nell'ambito impositivo dell'IMU, ed il legislatore si sarebbe limitato a ribadire tale concetto.

In quest'ottica, la limitazione dell'ambito applicativo della norma oggetto del presente scrutinio da un determinato periodo di imposta risulta irragionevole ed arbitrario, non essendovi, per le ragioni sopraesposte, obiettive ragioni tali da giustificare la discrezionalità e l'arbitrio che connota il potere legislativo.

4. La questione è rilevante ai fini della decisione del giudizio *a quo*, giacché l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata inciderebbe sul diritto vivente (favorevole all'ente impositore) ormai consolidatosi. Sussiste, difatti, un effettivo e concreto rapporto di strumentalità tra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale in quanto questo collegio, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, deve fare applicazione della disposizione censurata.

5. Quanto alla non manifesta infondatezza, si dubita, anzitutto, della compatibilità della disposizione in esame con gli articoli 53 e 3 Cost.



In primo luogo, sussistono elementi di contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. e con il principio di uguaglianza tributaria, in base al quale a situazioni uguali dovrebbero corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse dovrebbe corrispondere un trattamento tributario diseguale.

Per l'annualità di imposta in argomento il prelievo tributario si pone in contrasto con i principi costituzionali evocati. Difatti, il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini IMU, per essere effettivo, presuppone che la cosa rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore, di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sul bene.

Nella fattispecie in esame, invece, Astrea Tre S.r.l., sebbene proprietaria degli immobili, non ha esercitato sugli stessi alcun diritto e non avrebbe dovuto essere, pertanto, considerata soggetto passivo ai fini IMU, stante l'assenza dei requisiti minimi affinché possa configurarsi una situazione materiale idonea e, conseguentemente, una capacità contributiva idonea a giustificare il prelievo.

Ai fini del verificarsi o meno del presupposto impositivo dell'IMU, nei casi come quello in esame, assumerebbe precipuo rilievo la natura di «merce» dei fabbricati, difettando la capacità contributiva del proprietario.

In secondo luogo, la disposizione censurata si pone in conflitto con l'art. 3 Cost.

L'assoggettamento ad imposizione dei beni immobili che costituiscono l'oggetto dell'attività d'impresa sarebbe, invero, contrario al principio di uguaglianza sostanziale, nella misura in cui impone il medesimo carico fiscale, a fronte del possesso di immobili, ad imprese che utilizzano detti beni per sé stesse (beni strumentali), e ad imprese che non ritraggono dal bene la stessa utilità (beni *merce*), con le relative ricadute sul sistema concorrenziale e, parallelamente, le possibili infrazioni sulla disciplina euro-unitaria a tutela della concorrenza.

Verrebbero così assoggettati al medesimo trattamento tributario, dal un lato, l'impresa che iscrive tali immobili come beni strumentali e li utilizza e ne gode del bene, esprimendo così quella reale situazione materiale e di fatto che connota il diritto reale di interesse dell'IMU; dall'altro, verrebbero assoggettato egualmente ad imposizione il contribuente che instaura con gli stessi bene una relazione materiale volta esclusivamente alla cessione di quest'ultimi, senza poterne ritrarre alcuna utilità che legittimi l'imposizione.

Sulla scorta dell'utilità ritraibile, infatti, la stessa Corte Costituzionale (Cort. Cost., sent. n. 60/2024) si è pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, sottolineando che l'idoneità della proprietà degli immobili oggetto di quella controversia «perché la proprietà di tale immobile non costituisce, per il periodo in cui è abusivamente occupato, un valido indice rivelatore di ricchezza per il proprietario spogliato del possesso».

Quest'ultima pronuncia, pur differenziandosi sensibilmente dalla questione oggetto della presente, esprime comunque il principio per cui l'utilità ritraibile dal bene immobile oggetto di imposizione costituisce un valido parametro per il sindacato di arbitrarietà delle scelte legislative.

Così delineata la non manifestata infondatezza della questione di legittimità costituzionale, risulta altresì integrato il secondo requisito di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953 per la procedura di remessione alla Corte costituzionale: la rilevanza.

5.2. In definitiva, si ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 9 bis del d.l. n. 201 del 2011 (nel testo applicabile *catione temporis*), nella parte in cui non prevede l'esenzione d'imposta nell'ipotesi di beni immobili destinati alla vendita e non utilizzati ad altro fine.

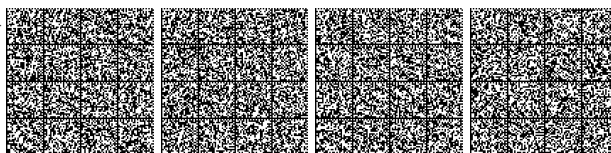
5.3. La Corte di Giustizia Tributaria di II grado del Lazio

P.Q.M.

a) Rimette gli atti alla Corte costituzionale per verificare la legittimità costituzionale dell'art. 13 D.L. n. 201/2011 convertito nella legge n. 214/2011;

b) sospende il giudizio.

Il Presidente: REALI



N. 139

Ordinanza del 20 maggio 2024 del Tribunale per i minorenni di Firenze sul ricorso proposto da R. B

Adozione e affidamento – Adozione di minori residenti all'estero – Adozione da parte di persona non coniugata residente in Italia – Dichiarazione di idoneità – Preclusione.

- Legge 183/1984 (*recte*: Legge 4 maggio 1983, n. 184) (Diritto del minore ad una famiglia), artt. 29-*bis*, primo comma, e 30, primo comma.

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI FIRENZE

Il Tribunale riunito in Camera di consiglio il 4 aprile 2024 nelle persone dei magistrati:

dr.ssa S. Chiarantini Presidente rel.

dr.ssa M. Gaggelli giudice

dr.ssa S. Ciuffoletti giudice onorario

dr. F. Miniati giudice onorario

ha emesso la seguente

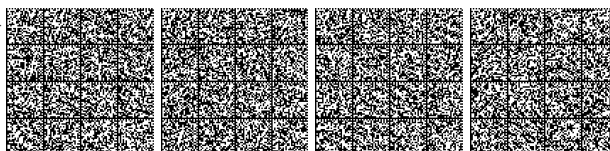
ORDINANZA

Visto il ricorso, presentato in data 17 marzo 2022 da R. B., nata a ... il ..., rappresentata e difesa dall'Avv. Prof. Romano Vaccarella del Foro di Roma (PEC: romanovaccarella@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Roma, via Vittorio Emanuele II, n. 269, con cui, costituendosi con nuovo difensore, chiede la riassunzione del procedimento introdotto con ricorso depositato in data 5 febbraio 2019 con cui, dichiarata la propria disponibilità ad adottare un minore straniero, chiedeva, in via preliminare e pregiudiziale rispetto all'espletamento di qualsiasi attività istruttoria, di sollevare, ai sensi dell'art. 134 Cost. la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 29-*bis* legge n. 184/1983, al fine di far dichiarare tale norma costituzionalmente illegittima per contrasto con gli artt. 3, 24 e 117 Cost. (quest'ultimo con riferimento all'art. 6 CEDU), nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata residente in Italia o, quanto meno, il cittadino italiano non coniugato residente in Italia, possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i Minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione.

Questo Tribunale, con ordinanza 26 novembre 2020, dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente, sollevava d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis* legge n. 184/1983 per contrasto con l'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 8 CEDU, nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata residente in Italia possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i Minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 252/2021 del 23 dicembre 2021 dichiarava l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Agendo, dunque, in riassunzione del procedimento, la ricorrente chiede che vengano valutate tre ulteriori questioni di illegittimità costituzionale degli articoli 29-*bis*, comma 1, legge n. 184/1983, laddove non consente alla persona non coniugata residente in Italia di presentare domanda per la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale e 30 comma 1, legge n. 184/1983, laddove non consente l'emissione del decreto di idoneità all'adozione internazionale nei confronti della persona non coniugata, di cui siano positivamente riscontrate le attitudini genitoriali nel corso dell'istruttoria espletata ai sensi dell'art. 29-*bis*, comma 3, legge n. 184/1983, chiedendo dunque nuova rimessione alla Corte costituzionale.



FATTO

La ricorrente è cittadina italiana non coniugata, con lavoro a tempo indeterminato (nominata magistrata ordinaria con DM 2 ottobre 2009). Non ha pendenze penali di sua conoscenza e ha eseguito gli esami medici chiesti dal Tribunale per i Minorenni di Firenze, con esito negativo. Ha inoltre sostenuto la visita medico-legale che ne ha accertato la sana e robusta costituzione psico-fisica.

Il nucleo familiare di origine è composto dai due genitori, ... (nata a ..., il ...) e ... (nato a ... il ...) e dalla sorella ... (nata a Siena, il 10 settembre 1967), professoressa associata di Letteratura Moderna e Contemporanea presso l'Università per Stranieri di Siena, non coniugata e senza figli. Tutti i componenti del nucleo familiare conoscono e supportano il progetto adottivo della ricorrente e sono stati informati anche della circostanza che il buon esito dell'istanza presentata dalla odierna ricorrente richiede la remissione degli atti alla Corte costituzionale e un contestuale giudizio di costituzionalità. Tutti i componenti del nucleo hanno prestato dichiarazione di consenso.

MOTIVI DI RIASSUNZIONE

La ricorrente, appurato il carattere non decisorio della sentenza della Corte cost. n. 252/2021, propone a questo Tribunale tre nuove questioni di legittimità costituzionale, riguardanti:

A) Il contrasto degli artt. 29-bis, comma 1 e 30, comma 1, legge n. 184/1983 con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU:

a) In particolare, con riferimento all'art. 8 CEDU, nella misura in cui determinano un'illegittima interferenza nella vita privata, contraria al principio di proporzionalità, sia in relazione al ruolo svolto dall'Italia quale stato di accoglienza per effetto della stipulazione e ratifica della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale fatta a l'Aja il 29 maggio 1993 (e limitato alla verifica delle attitudini a svolgere la funzione genitoriale), sia perché il mezzo (qualità di coniugato) nel perseguimento del fine (un'adozione che soddisfi il superiore interesse del minore straniero) non realizza adeguatamente benefici superiori ai sacrifici imposti agli altri diritti (quale quello di scegliere come organizzare la propria vita privata e di instaurare un rapporto di filiazione con un minore in stato di abbandono in presenza di accertate capacità genitoriali);

b) Con riferimento all'art. 14 CEDU in ragione della discriminazione perpetrata nei confronti della persona non coniugata residente in Italia rispetto allo straniero non coniugato stabilmente residente in uno Stato aderente alla Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale fatta a l'Aja il 29 maggio 1993, al quale è consentita dall'art. 40, comma 2, legge n. 184 del 1983 la richiesta di adozione di un minore italiano, qualora lo Stato italiano assuma, nell'ambito di un procedimento di adozione internazionale, il ruolo di Stato di origine in base a tale Convenzione.

B) Il contrasto degli artt. 29-bis, comma 1 e 30, comma 1, legge n. 184 del 1983 con gli artt. 2 e 3 Cost. In particolare:

a) con riferimento al principio di ragionevolezza declinato secondo il finitimo principio di proporzionalità, in quanto il mezzo (qualità di coniugato) nel perseguimento del fine (adozione che soddisfi l'interesse del minore straniero) non realizza adeguatamente benefici superiori ai sacrifici imposti agli altri diritti;

b) con riferimento al principio di ragionevolezza declinato secondo il finitimo principio di proporzionalità, poiché le numerose ipotesi di adozioni consentite a persone non coniugate (art. 25, comma 5, art. 44, 36 comma 4 e 40 legge n. 184/1983) rendono del tutto sproporzionata la pretesa che il residente stabilmente in Italia, per aspirare all'adozione di un minore straniero debba modificare le proprie scelte di vita privata;

c) con riferimento al principio di ragionevolezza, declinato secondo il finitimo principio di proporzionalità, nella misura in cui lo Stato italiano, quale stato di accoglienza, assume un ruolo eccedente rispetto ai compiti assunti mediante la stipulazione e ratifica della Convenzione dell'Aja del 1993 e limitato alla verifica in relazione all'idoneità all'adozione da parte degli aspiranti genitori adottivi;

d) con riferimento al principio di uguaglianza nella misura in cui il requisito del coniugio non è chiesto dall'art. 40 comma 2, legge n. 184/1983 per poter presentare la domanda con la quale lo straniero stabilmente residente in uno Stato estero aderente alla Convenzione dell'Aja del 1993 chieda di poter adottare un minore cittadino italiano, mentre lo stesso requisito del coniugio preclude, invece, alla persona stabilmente residente in Italia di potersi avvalere



delle medesime procedure, in quanto non è consentito alla stessa di presentare la domanda di dichiarazione all'idoneità all'adozione internazionale e di ottenere il decreto che accerti quest'ultima, anche in caso di positivo riscontro delle attitudini genitoriali.

C) Il contrasto degli artt. 29-bis, comma 1 e 30, comma 1, legge n. 184 del 1983 con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 2, 5 e 15 della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale fatta a l'Aja il 29 maggio 1993.

L'art. 29-bis, comma 1 e l'art. 30, comma 1 della legge n. 184/1983 secondo il ricorrente sono costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 1, lett c), 2, 5 e 15 della Convenzione dell'Aja, laddove non consentono alle persone non coniugate, rispettivamente, di presentare domanda di idoneità all'adozione internazionale e di ottenere la pronuncia del decreto di idoneità, pur in presenza di attitudini genitoriali concretamente accertate nelle relazioni dei Servizi sociali:

a) In quanto determinano la violazione dell'art. 2 della Convenzione dell'Aja, dove è previsto che la Convenzione stessa si applichi allorchè un minore, residente abitualmente in uno Stato contraente è stato o deve essere trasferito in un altro Stato contraente, a seguito di adozione nello Stato d'origine da parte di coniugi o di una persona residente abitualmente nello Stato di accoglienza;

b) In quanto determinano la violazione dell'art. 5 della Convenzione dell'Aja nella misura in cui tale norma non richiama, accanto ai requisiti di idoneità e qualificazione dei futuri genitori il requisito del coniugio;

c) In quanto determinano la violazione dell'art. 15 della Convenzione dell'Aja, precludendo la trasmissione delle relazioni dei Servizi sociali all'autorità centrale dello Stato di origine del minore e di proseguire con gli adempimenti previsti negli artt. 16 e 17 della Convenzione, qualora siano riscontrati i requisiti di idoneità e qualificazione all'adozione nei confronti di persona non coniugata abitualmente residente in Italia.

DIRITTO:

Premessa in punto di riassunzione

Dalla ricorrente sono stati rispettati i requisiti per la proposizione del ricorso in riassunzione, con riproposizione della questione di legittimità costituzionale da parte dello stesso giudice *a quo*. Infatti, in conformità con quanto affermato da Corte cost. 225/1994, nel caso di specie, tutti e tre gli elementi che caratterizzano la questione di legittimità costituzionale ora proposta sono diversi da quelli già indicati nella precedente rimessione.

Le norme impugnate sono parzialmente diverse, avendo la ricorrente qui sollevato la questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 30, legge n. 184/1983. Mentre può essere ritenuto coincidente il parametro relativo alla norma costituzionale di riferimento, per come già prospettata d'ufficio da questo Tribunale (art. 117, Cost. e art. 8 CEDU), tuttavia il profilo sotto cui la questione è qui ricostruita è diverso, essendo incentrato sul principio di proporzionalità. Infine, diverse sono le argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta fondatezza della questione di legittimità costituzionale, come meglio specificato di seguito.

Sulla rilevanza

La questione è da considerarsi rilevante, essendo l'oggetto del presente giudizio relativo alle norme di cui agli artt. 29-bis e 30, legge n. 183/1984, perché queste costituiscono effettivo impedimento alla valutazione di idoneità adottiva delle persone non coniugate che dichiarano la propria disponibilità all'adozione di minori stranieri, come nel caso dell'odierna ricorrente. Oltretutto, come già rilevato anche nella precedente ordinanza, alla quale si rimanda, a seguito di apposita indagine psico-socio-familiare, sia sotto il profilo della consapevolezza del progetto adottivo che delle caratteristiche personologiche/psicologiche della B. e perciò dell'attitudine ad adottare, è emerso un quadro rassicurante.

Sulla fondatezza delle questioni proposte di illegittimità costituzionale

Punto A)

Sul punto sub a), l'art. 8 della CEDU protegge la vita privata e familiare. La Corte Europea dei Diritti Umani ha nel tempo chiarito che la nozione di «vita privata» ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione è un concetto ampio, che comprende, tra l'altro, il diritto all'autonomia personale e allo sviluppo personale (*cf.* *Pretty v. UK*, § 61, e A, B e C c. Irlanda [GC], n. 25579/05, § 212, CEDU 2010). La *ratio* primaria dell'articolo 8 è quella di proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche. Qualsiasi ingerenza ai sensi del primo paragrafo dell'articolo 8



deve essere giustificata ai sensi del secondo paragrafo, ossia come «conforme alla legge» e «necessaria in una società democratica» per uno o più degli scopi legittimi ivi elencati. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte EDU, la nozione di necessità implica che l'ingerenza corrisponda a un'esigenza sociale pressante e, in particolare, che sia proporzionata a uno degli scopi legittimi perseguiti dalle autorità.

Come per ogni diritto relativo in ambito convenzionale, è dunque necessario procedere attraverso una verifica che si incentra innanzitutto sull'inquadramento della questione sotto la cornice di tutela prevista dall'art. 8 (e in particolare sotto il profilo della vita privata, familiare, casa e corrispondenza). Successivamente si procede con l'analisi relativa alla sussistenza di una interferenza nel godimento dei diritti protetti dall'art. 8 e quindi alla valutazione della sua giustificazione in quanto conforme alla legge e necessaria in una società democratica per il perseguimento di uno degli scopi legittimi indicati dalla norma: sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, benessere economico del paese, prevenzione di disordini o crimini, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti e delle libertà altrui e infine proporzionata rispetto a tali scopi. Solo la verifica positiva di tutti questi punti permette di valutare la legittimità convenzionale di una norma ai sensi dell'art. 8 CEDU.

Occorre in primo luogo ricordare come l'articolo 8 non garantisce, *ex se*, né il diritto di fondare una famiglia né il diritto di adottare (*cf.*: Fretté c. France, cit., § 32). Il diritto al rispetto della «vita familiare» non copre il mero desiderio di fondare una famiglia, ma presuppone l'esistenza di una famiglia (*cf.*: sentenza Marckx c. Belgio, sentenza del 13 giugno 1979, serie A n. 31, § 31), o quanto meno la potenziale relazione tra, ad esempio, un figlio nato fuori dal matrimonio e il padre naturale (*cf.*: Nylund c. Finlandia (dic.), n. 27110/95, CEDU 1999-VI), o il rapporto che deriva da un vero e proprio matrimonio, anche se la vita familiare non è ancora stata pienamente stabilita (*cf.*: Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito, sentenza del 28 maggio 1985, serie A n. 94, § 62), o il rapporto che deriva da un'adozione legale e genuina (*cf.*: .../01 e 78030/01, § 148, CEDU 2004-V).

Tuttavia, la Corte EDU ha a più riprese affermato che la nozione di «vita privata» ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione è un concetto ampio che comprende, tra l'altro, il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani (*cf.*: Niemietz c. Germania, sentenza del 16 dicembre 1992, serie A n. 251-B, pag. 33, § 29), il diritto allo «sviluppo personale» (*cf.*: Bensaid c. Regno Unito, n. 44599/98, § 47, CEDU 2001-I) o il diritto all'autodeterminazione in quanto tale (*cf.*: Pretty c. Regno Unito, n. 2346/02, § 61, CEDU 2002-III).

Appare dunque chiaramente come all'interno della nozione di vita privata vada senz'altro ricompreso il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani, come parte del diritto allo sviluppo personale e del principio di dignità umana, intesa sotto la prospettiva del diritto di autodeterminazione. In tale prospettiva, la questione odierna può senz'altro ricadere all'interno dell'ambito dell'art. 8 CEDU.

Al contempo è fuori di dubbio che la normativa in esame costituisca una interferenza nel godimento del suddetto diritto, impedendo alla persona non coniugata di poter accedere all'istituto dell'adozione internazionale. L'ingerenza in questione è prevista dalla legge.

Rimane dunque da procedere al vaglio relativo alla necessità dell'ingerenza, in una società democratica e per il perseguimento di uno degli scopi legittimi indicati nel secondo comma dell'art. 8 della CEDU.

Sotto questo profilo occorre ricordare che per determinare se una particolare violazione dell'articolo 8 sia «necessaria in una società democratica», la Corte EDU bilancia gli interessi dello Stato membro con il diritto del richiedente (si veda la recente sintesi della giurisprudenza in materia in Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca [GC], §§ 273-275). In una importante causa relativa all'articolo 8, la Corte ha chiarito che il termine «necessario» in questo contesto non ha la flessibilità di espressioni come «utile», «ragionevole» o «desiderabile», ma implica l'esistenza di una «pressante necessità sociale» a giustificazione della interferenza in questione. Spetta alle autorità nazionali effettuare la valutazione iniziale dell'impellente necessità sociale in ciascun caso; di conseguenza, è rimesso agli Stati un certo margine di apprezzamento.

Tuttavia, la decisione statale rimane soggetta al controllo da parte della Corte EDU.

Una restrizione a un diritto convenzionalmente protetto non può essere considerata «necessaria in una società democratica» - società che vede tra le sue caratteristiche principali la tolleranza e l'ampiezza di vedute - a meno che non sia proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito (Dudgeon c. Regno Unito, §§ 51-53).

Così definito il perimetro ermeneutico relativo alla necessità in una società democratica, ossia all'esistenza di una «pressante necessità sociale» a giustificazione della interferenza in questione, è possibile procedere a tale valutazione.



Occorre fondare la nostra analisi sul «vero centro di gravità» dell'istituto dell'adozione, ossia sul minore e in particolar modo sulla valutazione dei suoi migliori interessi. E d'altronde, il principio della tutela dei migliori interessi del minore, secondo il paradigma giuridico che si è costruito a partire dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia delle Nazioni Unite del 1989, deve essere interpretato nel senso di introdurre un obbligo per gli Stati di garantire che gli interessi delle persone minorenni siano al centro della *governance* e di tutti i processi decisionali che hanno un impatto sui bambini e le bambine.

In questo senso, la tradizionale visione della Corte costituzionale incentrava l'intera materia delle adozioni sull'argomento che «la finalità di un'educazione sostitutiva al meglio comporta la soddisfazione del bisogno di famiglia avvertito con forza dal minore, che richiede per la sua crescita normale affetti individualizzati e continui, ambienti non precari, situazioni non conflittuali» (Corte cost., sentenza n. 11 del 1981). Nella stessa sentenza, la Corte costituzionale introduceva il concetto portante dell'adeguatezza in concreto della famiglia sostitutiva, ossia la ricerca della soluzione ottimale «in concreto» per l'interesse del minore. Dal criterio dell'adeguatezza in concreto, nota la Corte costituzionale, «discende, dunque, l'esigenza che siano conferiti al giudice poteri sufficienti a consentirgli di individuare la soluzione più idonea a soddisfare gli interessi del minore».

D'altronde, sempre a partire dalla centralità degli interessi del minore, come ben ricordato dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda sent. Corte cost. 183/1994), la scelta di prevedere come regola la bigenitorialità (rimettendo solo a ipotesi residuali e «in casi particolari», la possibilità di adozione da parte di persone singole) non può essere ricondotta a una supposta esigenza di *imitatio naturae*. Tale esigenza, infatti, non risponde ad alcun vincolo giuridico a tutela diretta del minore e tradisce piuttosto il retaggio di una supposta logica naturalistica secondo una visione dogmatica della nozione di famiglia, ormai lontana dal diritto vivente e dai più recenti approdi giurisprudenziali.

Al contrario, tale regola di assoluta preferenza per le coppie (unite nel vincolo del matrimonio) appariva fondata sull'esigenza, da un lato di inserire il minore adottando in una famiglia che desse sufficienti garanzie di stabilità, e dall'altro di assicurargli la presenza, sotto il profilo affettivo ed educativo, di entrambe le figure dei genitori secondo il paradigma tradizionale della famiglia (Corte costituzionale, sent. 198/1986).

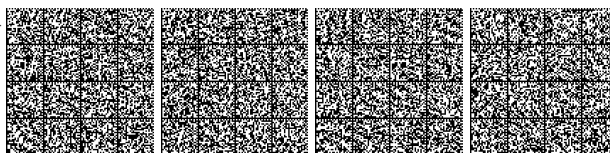
Proprio in questo snodo relazionale e affettivo della famiglia si rinviene il nucleo portante della nostra analisi in termini di necessità in una società democratica della preferenza assoluta accordata dal nostro ordinamento, in tema di adozione piena, per le coppie unite nel vincolo del matrimonio rispetto alle persone non coniugate.

Se, infatti, appare ancora oggi del tutto valida ed effettiva l'esigenza di individuare un contesto familiare che dia sufficienti garanzie di stabilità, per dirla con le parole della Convenzione europea sull'adozione dei minori, fatta a Strasburgo il 24 aprile 1967 (ratificata e resa esecutiva in base a legge 22 maggio 1974, n. 357), «*un foyer stable et harmonieux*» (art. 8 n. 2), non altrettanto può dirsi della necessità che questo ambiente stabile e armonioso sia necessariamente da rinvenirsi nella struttura familiare composta da una coppia unita nel vincolo del matrimonio.

È d'altronde, la stessa Convenzione del 1967 a prevedere la facoltà (non l'obbligo) per gli Stati di introdurre la possibilità di adozione da parte di un solo adottante (art. 6 della Convenzione), riconoscendo così implicitamente come la persona non coniugata possa costituire uno dei possibili *foyers stables et harmonieux* per il soddisfacimento del «bisogno di famiglia» del minore.

D'altronde è il diritto vivente, così come delineato nelle pronunce della Corte costituzionale, a imporre il superamento del paradigma della famiglia tradizionale, delineato dall'art. 29 della Costituzione, quale esclusivo modello di riferimento. In questo senso, la Corte costituzionale si trova a operare in un contesto di tutela multilivello dei diritti in costante dialogo reciproco, in particolare, con la Corte Europea dei Diritti Umani che ha nel tempo interpretato proprio il concetto di vita familiare delineato all'interno dell'art. 8 CEDU come il diritto di vivere insieme. La nozione di vita familiare, all'interno della giurisprudenza della Corte EDU, è una nozione autonoma (Marckx c. Belgio, § 31) che è stata interpretata alla luce del principio di giurisprudenza evolutiva. Di conseguenza, l'esistenza o meno di una «vita familiare» è essenzialmente una questione di fatto che dipende dalla reale esistenza in pratica di stretti legami personali (Paradiso e Campanelli c. Italia [GC], § 140). La Corte ha da tempo costruito una giurisprudenza in tema di vita familiare che si basa sulla considerazione dei legami familiari di fatto anche in assenza di un riconoscimento giuridico della vita familiare (Johnston e altri c. Irlanda, § 56).

Oggi i nuclei familiari presentano caratteristiche di pluralismo sociale, culturale, identitario che sono un dato acquisito della vita sociale e comunitaria: il dato empirico attesta i mutamenti e l'evoluzione della società, ai quali il diritto si adegua attraverso l'interpretazione dottrinale e giudiziaria, che prende atto e rielabora le molteplici declina-



zioni del fenomeno familiare e dei suoi connotati continuamente mutevoli (coppie di fatto, coppie omosessuali, coppie di diverse nazionalità e religioni, «famiglie» monogenitoriali e famiglie «omogenitoriali»). Non esiste un unico tipo di famiglia ed accanto al modello per il quale la legge venne concepita sono andati affiancandosi una pluralità di tipi e di relazioni familiari, con un significativo apporto del fenomeno dell'immigrazione verso una società multiculturale. Grazie all'elasticità del modello costituzionale, che riconosce attraverso l'art. 2 Cost. le formazioni sociali all'interno delle quali si esplica la personalità dell'individuo, si è realizzata in tempi rapidi una profonda trasformazione della disciplina in materia di famiglia e lo stesso concetto di famiglia si è andato non soltanto allargando, ma approfondendo attraverso il riconoscimento di sostegni relazionali aperti. Sotto questo segno, vanno lette le recentissime sentenze della Corte costituzionale in tema di adozioni aperte (sent. n. 183 del 2023) e di estensione ad altri legami parentali degli effetti dell'adozione in casi particolari (sent. n. 79 del 2022), pronunce che danno atto del significato pregnante della rete familiare che si costruisce nel tempo intorno a un minore.

In questa direzione vanno letti i diversi interventi legislativi di riforma della disciplina giuridica della famiglia, in uno all'introduzione di modelli familiari alternativi: entrambi finalizzati al riconoscimento di nuove formazioni sociali ed alla tutela dei diritti dei singoli componenti, prescindendo dagli orientamenti sessuali ed attribuendo centralità al diritto di ciascuno ad una vita familiare.

Così ricostruito il contesto sociale, sarebbe difficile sostenere che lo scopo legittimo perseguito dalle norme qui censurate sia in effetti la protezione dei diritti e delle libertà altrui (ossia del minore), posto che solo la valutazione in concreto dell'idoneità del contesto familiare, anche quando monoparentale (e considerata anche la rete familiare aperta di riferimento) può servire lo scopo della rispondenza al principio del *foyer stable et harmonieux*. Resta che l'unico scopo legittimo perseguito dalle norme in esame sia la protezione della morale.

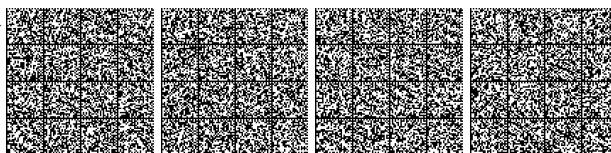
E dunque, alla luce del portato evolutivo suesposto, non appare sostenibile l'interpretazione del divieto imposto alle persone non coniugate di accedere all'adozione internazionale, come si trattasse di una pressante necessità sociale. È proprio la società, infatti, ad aver presentato nel tempo nuove forme e contesti entro cui si è modellato il concetto di famiglia e ad averne proposto le istanze di tutela di fronte alle Corti. È questa la pressante necessità sociale cui si deve trovare risposta.

Non appare, dunque, necessario in una società democratica, che poggia sui pilastri della tolleranza e dell'ampiezza di vedute (così, come ricordato, Corte EDU, Dudgeon c. Regno Unito, cit.), il divieto di accedere all'adozione piena internazionale da parte delle persone non coniugate. E ciò in ragione del fatto che tale restrizione non appare, in ogni caso, proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito.

Su questo punto appare fondata l'ipotesi di violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 8, in quanto l'impedimento alla valutazione di idoneità di persone non coniugate che dichiarano la propria disponibilità all'adozione di minori stranieri (al di fuori dei casi particolari di cui all'art. 44 legge n. 183/1984) non risulta necessario in una società democratica, in quanto non corrispondente a una pressante esigenza sociale perché sproporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito.

Così formulata la questione, questa appare non manifestamente infondata.

Sul punto sub *b)* non appare, invece, fondata la censura relativa all'art. 117 Cost. in relazione all'art. 14 CEDU. In particolare, la norma di cui all'art. 14 della Convenzione non esprime un diritto autonomo, ma relazionale e deve, dunque, sempre essere riferito alla discriminatorietà nel godimento di un altro diritto sancito dalla Convenzione. L'unica ipotesi degna di considerazione ai fini qui proposti è dunque quella di leggere l'art. 14 CEDU in relazione all'art. 8 CEDU. Così intesa la riflessione, la ricorrente rinviene una discriminazione perpetrata nei confronti della persona non coniugata residente in Italia rispetto allo straniero non coniugato stabilmente residente in uno Stato aderente alla Convenzione dell'Aja del 1993, al quale è consentita dall'art. 40, comma 2, legge n. 184/1983 la richiesta di adozione di un minore italiano, qualora lo Stato italiano assuma, nell'ambito di un procedimento di adozione internazionale, il ruolo di Stato di origine del minore. E tuttavia tale trattamento eventualmente differenziale non è idoneo a fondare un giudizio di discriminatorietà della normativa italiana che detta unicamente le linee procedurali in caso di adozione di un minore italiano da parte di stranieri residenti in uno degli Stati aderenti alla Convenzione dell'Aja. La possibilità (e le modalità) di adozione da parte di persone non coniugate, infatti, continueranno a essere definite dalla normativa degli Stati di residenza degli stranieri. Se il singolo Stato di residenza permette o meno l'adozione a persone non coniugate, infatti, dipende unicamente dalla normativa del singolo Stato (cui la Convenzione dell'Aja ha lasciato, su questo punto, totale autonomia regolamentare), su cui l'Italia non ha alcun potere di ingerenza normativa.



Punto B)

Sub *a*) Per ciò che concerne il profilo riportato sub *a*), l'argomentazione può senz'altro ricondursi a quanto *supra* detto in tema di articolo 8 CEDU e nello specifico alla considerazione che l'art. 2 Cost. sia da interpretarsi come il generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo «sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona» (Corte cost. sent. 388/1999). In tale prospettiva l'art. 2 non costituisce parametro autonomo, piuttosto integra e completa l'interpretazione sopra svolta in tema di articolo 8 CEDU.

Sub *b*) Quanto al profilo riportato sub *b*) occorre qui richiamare le argomentazioni già svolte da questo Tribunale nella prima ordinanza di rimessione, agli atti della presente procedura di ricorso in riassunzione della causa, ossia che:

L'argomentazione basata sul giudizio di uguaglianza, seppur a prima vista seducente, si scontra con la valutazione delle differenze fattuali, sociali e giuridiche tra le due posizioni che non si basano, come giustamente notato dalla ricorrente, sul mero requisito fattuale della residenza, ma sulla rilevanza che deve necessariamente acquisire, nell'ottica dell'interesse superiore del minore, una situazione legittimamente costituitasi all'estero. In questo senso l'affermazione secondo cui «è irragionevole far discendere da una scelta personale di vita una differenziazione di accesso all'istituto delle adozioni internazionali» è destituita di fondamento, posto che sono esattamente le scelte di vita a comportare conseguenze giuridiche (in questo caso in virtù del diritto internazionale privato) e a costituire la base di quella nozione di dignità che ha nel diritto all'autodeterminazione, ossia a potersi dare un progetto di vita che si può realizzare attraverso azioni che incidano sulle prospettive future, il suo fulcro e la sua piena realizzazione.

Questa argomentazione si incentrava sulla supposta discriminazione dei residenti in Italia, rispetto al caso dell'art. 36, comma 4 legge 183/1984, richiamato anche nel ricorso in riassunzione come ipotesi di adozioni consentite a persone non coniugate in Italia, ma si ataglia anche agli altri casi riportati, in ragione delle diverse rationes che sottendono ai casi di adozione da parte di uno dei coniugi in caso di separazione tra coniugi affidatari in affidamento pre-adoitivo e il caso dell'adozione in casi particolari.

Sub *c*) Per quanto riguarda i profili sub *c*), parimenti occorre far riferimento alle ampie argomentazioni svolte in tema di disponibilità della scelta di politica del diritto rimessa al legislatore italiano in materia di adozione delle persone non coniugate all'interno dei confini dell'ordinamento interno, che qui si riportano per comodità: ... appare necessario valutare la disponibilità della precipua scelta di politica del diritto rimessa al legislatore italiano in materia di adozione delle persone non coniugate all'interno dei confini dell'ordinamento interno. Occorre insomma valutare se il testo costituzionale o altra normativa internazionale o sovranazionale limiti la disponibilità di tale scelta o la orienti verso l'inclusione della possibilità di adozione da parte delle persone non coniugate.

A tal fine, vale la pena richiamare Corte Cost. sent. 183/1994 che, nel decidere la questione opposta (ossia l'incostituzionalità dell'art. 6 della Convenzione europea in materia di adozioni di minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967 e ratificata dall'Italia con legge 22 maggio 1974, n. 357 in riferimento agli artt. 3, 29 e 30 Cost., «nella parte in cui permette senza limiti l'adozione di un minore di età da parte di un solo adottante») ha affermato, da un lato che: «è altrettanto certo che la norma pattizia non conferisce immediatamente ai giudici italiani competenti il potere di concedere l'adozione di minori a persone singole fuori dai limiti entro cui tale potere è attribuito dalla legge nazionale, e nemmeno può essere interpretata nel senso di vincolare il legislatore italiano ad ammettere senza limiti l'adozione del singolo», dall'altro ha aperto alla possibilità di una scelta legislativa, di stretta politica del diritto, considerata legittima. La Corte costituzionale, infatti, nella stessa pronuncia, ha sostenuto che: «i principi costituzionali richiamati nell'ordinanza di rimessione non vincolano l'adozione dei minori al criterio dell'*imitatio naturae* in guisa da non consentire l'adozione da parte di un singolo se non nei casi eccezionali in cui è oggi prevista dalla legge n. 184 del 1983. Essi esprimono una indicazione di preferenza per l'adozione da parte di una coppia di coniugi, essendo prioritaria 'l'esigenza, da un lato, di inserire il minore in una famiglia che dia sufficienti garanzie di stabilità, e dall'altro di assicurargli la presenza, sotto il profilo affettivo ed educativo, di entrambe le figure dei genitori' (Corte Cost. sent. n. 198/1986)». Questa indicazione trova conferma anche nella Convenzione di Strasburgo, prosegue la Corte costituzionale nella stessa pronuncia del 1994, laddove all'art. 6 «prevede, nell'ordine delle preferenze generalmente ammesse, prima l'adozione da parte di una coppia, poi l'adozione da parte di una persona singola, e il successivo art. 8, par. 2, dispone che l'autorità competente degli Stati 'annetterà una particolare importanza a ciò, che l'adozione procuri al minore un *foyer stable et harmonieux*' (cfr. sentenza n. 11 del 1981). Fermo questo criterio di preferenza (ribadito nel preambolo della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176), gli artt. 3, 29 e 30 Cost. non si oppongono a un'innovazione legislativa che riconosca in misura più ampia la possibilità che, nel concorso di speciali circostanze, tipizzate dalla legge stessa o rimesse volta per volta al prudente apprezzamento del giudice, l'adozione da parte di una persona singola sia giudicata la soluzione in concreto più conveniente all'interesse del minore.».



La ricorrente, in una nota, afferma come il quadro sociale e normativo sia radicalmente mutato dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 183/1994. E, invero, occorre valutare questo cambiamento.

Vero è che il mutato quadro normativo, soprattutto internazionale, al di là della facoltà espressamente prevista nell'art. 2 della Convenzione Aja del 1993 (che si ricorda l'Italia ha ratificato solo nel 1998), vede ormai un consensus internazionale che accorda pari dignità alle adozioni da parte di persone non coniugate. Questo è vero anche nella ricostruzione che si rinviene all'interno delle sentenze della Corte EDU (1) che pure continua ad ammettere il margine di apprezzamento degli Stati in questa materia, segnalando, però, che, all'interno del Consiglio d'Europa, la maggioranza dei Paesi membri prevede una qualche forma di adozione per persone non coniugate (e includendo espressamente l'Italia fra questi, in particolare fra i Paesi con la normativa più limitativa, da ultimo nel caso *Schwizgebel v. Switzerland*, n. 25762/07, 10 giugno 2010).

In breve, nonostante l'ampio consenso europeo (e internazionale, dato che secondo l'ultimo rapporto ONU: *Child Adoption, Trends and Policies*, 2009, a livello globale sono 100 i Paesi che ammettono le adozioni di persone non coniugate e solo 15 quelli che le vietano), questo non basta ad annullare completamente il margine di apprezzamento rimesso agli Stati in questa materia in base al diritto internazionale.

Infine, il consenso internazionale verso un riconoscimento di pari dignità alle persone non coniugate in materia di adozione è stato confermato nella versione riveduta della Convenzione Europea sull'Adozione dei Minori, fatta a Strasburgo, 27 novembre 2008 ed entrata in vigore nel 2011. L'Italia non ha firmato, né ratificato tale versione rivista della Convenzione, non manifestando allo stato la volontà di vincolarsi a tale orientamento.

Infine, la disponibilità politica della scelta su questi temi, è stata confermata nella recentissima sentenza Corte cost. n. 230/2020 (sulla questione, diversa ma affine, della omogenitorialità e fecondazione medicalmente assistita), quando la Corte ricorda che l'obiettivo del riconoscimento del diritto ad essere genitori di una coppia omosessuale è: «perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente «attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre [...] il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale» (sentenza n. 84 del 2016)».

Sub *d*) Infine, sul punto sub *d*) può essere reiterata l'argomentazione già svolta sopra in ambito di art. 14 in relazione all'art. 8 della CEDU per giungere al giudizio di non fondatezza della questione. In questo punto, infatti, la ricorrente lamenta una violazione del principio di uguaglianza in relazione alle posizioni, supposte analoghe, della persona non coniugata residente in Italia rispetto allo straniero non coniugato stabilmente residente in uno Stato aderente alla Convenzione dell'Aja del 1993, al quale è consentita dall'art. 40, comma 2, legge n. 184/1983 la richiesta di adozione di un minore italiano, qualora lo Stato italiano assuma, nell'ambito di un procedimento di adozione internazionale, il ruolo di Stato di origine del minore. E tuttavia, come ricordato *supra*, la normativa italiana detta unicamente le linee procedurali in caso di adozione di un minore italiano da parte di stranieri residenti in uno degli Stati aderenti alla Convenzione dell'Aja, con possibilità per ogni singolo Stato di permettere o meno l'adozione a persone non coniugate in piena autonomia normativa.

Punto C)

Sul punto, in tema di fondatezza della questione, occorre ribadire, come già ricordato, che la Convenzione dell'Aja, in tema di aspiranti/e genitori/e adottivi/o, opta per una dicitura ampia, rimettendo alla legislazione interna dei singoli Stati la decisione di dettaglio in merito a tale questione.

Lo stesso *Explanatory Report* della Convenzione, commentando l'art. 2 sezione 1, afferma che, le scelte di dettaglio in merito a chi possa adottare e come «non rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione e devono

(1) Invero, la giurisprudenza di Strasburgo su questa materia si è incentrata, da un lato, sulla tutela della continuità degli status transnazionali familiari, dall'altro ha garantito una tutela antidiscriminatoria in quei paesi che ammettono l'adozione a persone non coniugate, per esempio ritenendo violato l'art. 8 (diritto alla vita privata e familiare) in connessione con l'art. 14 (divieto di discriminazione) in casi in cui la persona non coniugata non era stata ritenuta idonea in quanto omosessuale (*E.B. v. France*, n. 43546/02, 22 gennaio 2008 (Grand Chamber)), non rinvenendo una violazione degli stessi articoli, in caso di una discriminazione per età di una persona non coniugata (*Schwizgebel v. Switzerland*, cit.). Ancora, la Corte ha ritenuto violato l'art. 8 della Convenzione in un caso di adozione da parte di una persona non coniugata in Turchia, dove la legislazione permetteva tale tipo di adozioni, ma non indicava espressamente la possibilità della registrazione del nome della madre adottiva al posto di quello della madre biologica, rimettendo tale discrezionalità alle corti (*Gözüm c. Turquie*, n. 4789/10, 20 aprile 2015). La Corte conferma il margine di apprezzamento rimesso agli stati nel bilanciamento e nella composizione degli interessi concorrenti della madre biologica, della madre adottiva e del bambino, ma una protezione effettiva (in particolar modo per ciò che attiene all'interesse del minore, considerato preminente) richiede un quadro giuridico e legislativo chiaro. In mancanza, l'incertezza giuridica esistente è tale da provocare una situazione di ansia e insicurezza in relazione all'identità del minore, in aperta violazione dell'art. 8 della Convenzione. Questi sono i confini dell'attuale giurisprudenza della Corte EDU in questa materia.



essere risolte in base al diritto interno di ciascuno Stato contraente» (*The Hague Conference on Private International Law – HCCH, Explanatory Report on the Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, §82, p. 56).

In questa prospettiva, lo Stato italiano si è indirizzato verso una normativa di dettaglio che apre alle adozioni da parte di persone single in una serie di casi, come ricordato dalla stessa ricorrente. Da un lato, dunque, non è possibile desumere dal dettato della Convenzione un obbligo all'apertura necessitata all'adozione da parte di persone non coniugate (né, a fortiori, è possibile desumere dalla Convenzione un obbligo relativo alle modalità entro cui questa apertura debba essere normata), dall'altro lo Stato italiano ha, in effetti, introdotto nel proprio ordinamento una serie di ipotesi di adozione da parte di persone non coniugate (come a esempio nell'art. 44, lett *a*), *c*), *d*), 47, 25 comma 5 legge 184/1983) che costituiscono una libera adesione al paradigma lasciato aperto dall'art. 2 della Convenzione dell'Aja.

La questione, in questi termini, appare, dunque, non fondata.

CONCLUSIONI

Per le sopra ricordate ragioni, esclusa la fondatezza delle questioni sollevate al punto *A*) limitatamente al profilo sub *b*), e ai punti *B*) e *C*), per i motivi sopra articolati, ad avviso di questo Tribunale, resta non esclusa la fondatezza della questione sollevata al punto *A*), in relazione al motivo sub *a*), per il contrasto tra gli artt. 29-bis comma 1 e 30, comma 1 della legge n. 183/1984 e l'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 8 CEDU (non anche all'art. 14 CEDU), nella parte in cui limitano il diritto alla vita privata, ossia il diritto di stabilire relazioni, senza la giustificazione di una pressante esigenza sociale e quindi in violazione del principio di proporzionalità, non prevedendo che anche la persona non coniugata residente in Italia possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i Minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione e pertanto deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art. 134 Cost. e gli artt. 25 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli artt. 6 e 29-bis della legge 5 maggio 1983, n. 184, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29-bis, comma 1, legge n. 183/1984, laddove non consente alla persona non coniugata residente in Italia di presentare domanda per la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale e 30 comma 1, legge n. 183/1984, laddove non consente l'emissione del decreto di idoneità all'adozione internazionale nei confronti della persona non coniugata, di cui siano positivamente riscontrate le attitudini genitoriali nel corso dell'istruttoria espletata ai sensi dell'art. 29-bis, comma 3, legge n. 184/1983 per contrasto con l'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 8 CEDU, in quanto detti limiti non sono giustificati da una pressante esigenza sociale e perciò non appaiono proporzionati allo scopo legittimo perseguito.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito e gli avvisi di legge (notifica alla ricorrente al suo domicilio e al difensore, comunicazione al P.M.M, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento).

Così deciso in Firenze, 4 aprile 2024

Il Presidente rel. est.: CHIARANTINI

Il g.o. est.: CIUFFOLETTI



N. 140

Ordinanza del 9 maggio 2024 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Reggio Emilia sul ricorso proposto da Coop Alleanza 3.0 sc contro Agenzia entrate - Direzione provinciale Reggio Emilia

Tributi – Imposta municipale propria (IMU) – Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa – Totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 5, comma 3; decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI REGGIO NELL'EMILIA

SEZIONE 1

Riunita in udienza il 16 aprile 2024 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Montanari Marco, Presidente e relatore;

Granato Pasquale, giudice;

Romitelli Bruno, giudice,

in data 16 aprile 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 54/2023 depositato il 17 febbraio 2023;

Proposto da Coop Alleanza 3.0 S.c. - 03503411203;

Difeso da:

Giovanni Panzera da Empoli - PNZGNN78A18H224R;

Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M;

ed elettivamente domiciliato presso liviasalvini@ordineavvocatiroma.org

Contro Ag. Entrate Direzione provinciale Reggio Emilia - via Borsellino n. 32 - 42124 Reggio nell'Emilia RE elettivamente domiciliato presso dp.reggioemilia@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

silenziorifiuto IRAP 2017;

silenziorifiuto IRAP 2018;

silenziorifiuto IRAP 2019;

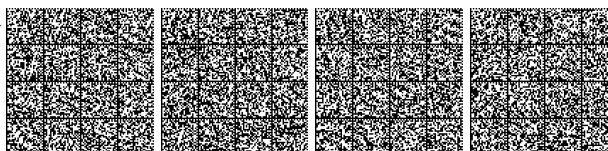
silenziorifiuto IRAP 2020;

a seguito di discussione in pubblica udienza;

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1 - Coop Alleanza 3.0 S.C., in qualità di incorporante della Immobiliare-Nordest S.p.a., «anche I.N.E.», ricorre, nei confronti dell'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Reggio Emilia, avverso silenzio-rifiuto formatosi in relazione all'istanza presentata per il rimborso dell'eccedenza di IRAP a credito, maturata in relazione ai periodi d'imposta 2017, 2018, 2019 e 2020 e dell'IRAP indebitamente versata nei medesimi periodi d'imposta, a causa della mancata deduzione dell'IMU versata nelle suddette annualità e per la condanna dell'Agenzia intimata al rimborso di euro 312.937,00, oltre interessi maturati e maturandi.; la ricorrente premette che INE, fino alla data della sua incorporazione in Alleanza, era una società attiva nel settore immobiliare che gestiva sia quale proprietaria che quale locataria tutti i fabbricati strumentali all'attività commerciale, supermercati, della capogruppo Alleanza versando la relativa IMU.

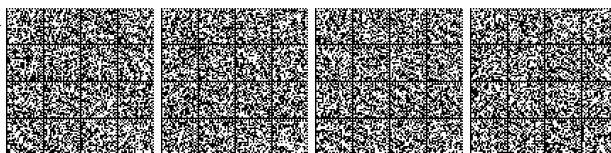
2 - La ricorrente, sia in sede di ricorso introduttivo ma, particolarmente, in una lunga ed articolata memoria deduce che «Con il presente giudizio la società chiede la remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità degli articoli 5, comma 3 del decreto legislativo n. 446/1997 e 14, comma 1 del decreto legislativo n. 23/2011, nella



parte in cui sanciscono la totale indeducibilità dell'IMU dalla base imponibile dell'IRAP, per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione. In questa sede si intende precisare tale questione alla luce della recente sentenza n. 21 del 20 febbraio 2024 con cui la Corte costituzionale si è (tra l'altro) espressa nel senso dell'infondatezza della medesima questione sollevata dalla CGT di primo grado di Como. Tuttavia la Corte si è così espressa solo perché ha considerato infondato il parallelismo, proposto dal giudice rimettente, tra i due principi sanciti dalla precedente sentenza n. 262/2020 in merito alla sostanziale sovrapposizione tra presupposto impositivo e criterio di determinazione della base imponibile nell'IRES (tassazione del reddito netto) e la prospettata incostituzionalità del divieto di deduzione dell'IMU sugli immobili strumentali dall'IRAP. La Corte ha quindi del tutto lasciato impregiudicato l'aspetto sostanziale della effettiva contrarietà a Costituzione del denunciato divieto»; la ricorrente assume pertanto, al contrario di quanto dedotto dall'Agenzia, che ritiene, dopo questa sentenza il «dibattito sul punto ormai» chiuso, come sussistano altri elementi che possono portare a dubitare della legittimità costituzionale della norma richiamata.

3 - La ricorrente dopo aver individuato e precisato quali siano le componenti della base imponibile dell'IRAP e quali ne siano, legittimamente, escluse così continua «Orbene, se l'esclusione delle descritte componenti negative trova giustificazione con il presupposto dell'imposta assunto ad indice di capacità contributiva, *a contrariis*, il divieto di dedurre l'IMU relativa agli immobili strumentali sancito dagli articoli 5, comma 3 del decreto legislativo n. 446/1997 e 14, comma 1 del decreto legislativo n. 23/2011 è manifestamente in contrasto con la coerenza interna dell'IRAP. Tale divieto di deduzione non consente, infatti, una coerente determinazione del "valore aggiunto" che verrà distribuito *sub specie* di "profitto" all'imprenditore poiché l'IMU è un costo che l'impresa (peraltro, obbligatoriamente) sostiene per svolgere la propria attività caratteristica (9), negandone il concorso alla determinazione del "valore della produzione netta" l'IRAP trova applicazione in relazione ad un valore aggiunto, sotto forma di profitto (i.e. alla differenza tra i ricavi di cui alla voce A del conto economico e i costi di cui alla voce B), non realmente prodotto e che, dunque, non può essere distribuito all'imprenditore. In questa prospettiva, il divieto di deduzione dell'IMU sugli immobili strumentali viola, nelle parole della Corte costituzionale, la "coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico" perché determina l'assoggettamento ad imposta di una componente economica che non esprime l'indice di capacità contributiva, *sub specie* di profitto dell'imprenditore, che l'IRAP intende colpire, risolvendosi, così, nell'esercizio irragionevole da parte del legislatore della propria discrezionalità nella scelta delle regole di determinazione della base imponibile.».

4 - Così poi continua la ricorrente «Quanto sopra rilevato in via assorbente, merita aggiungere che la norma censurata introduce anche una manifesta disparità di trattamento rispetto a situazioni uguali tra loro, in assenza di ragionevole giustificazione. Per comprendere tale effetto discriminatorio, si assuma la situazione di due imprenditori entrambi titolari di aziende che sfruttano i medesimi fattori della produzione (lavoro e capitale) e impiegano immobili strumentali nell'esercizio della propria attività ma: 1) l'imprenditore A è proprietario degli immobili strumentali; 2) l'imprenditore B è, invece, conduttore dei medesimi immobili. Orbene, l'imprenditore A, in quanto proprietario degli immobili, dovrà sostenere un costo pari all'IMU dovuta su tali immobili. Anche l'imprenditore B sosterrà sotto il profilo economico il medesimo costo, essendo ragionevole ritenere, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che l'IMU dovuta dal locatore verrà traslata in capo al conduttore, concorrendo, dunque, alla determinazione del canone di locazione dovuto da quest'ultimo. Pertanto, il profitto - dato dalla differenza tra i ricavi e i costi della produzione - di entrambi gli imprenditori è necessariamente influenzato dal costo dell'IMU, nel primo caso in via "diretta", nel secondo caso, invece, in via "indiretta". Sennonché, ai fini della determinazione dell'IRAP, il suddetto, identico, costo: 1) non assumerà rilievo (quale componente negativo) ai fini della determinazione del "valore aggiunto" sotto forma di "profitto" prodotto dall'imprenditore A, in ragione del divieto di deduzione dalla base imponibile dell'IMU sugli immobili strumentali. Tale imprenditore, quindi, verrà tassato (oltreché sulla componente "retribuzioni" e "interessi") anche su una quota di "profitto" che non ha realizzato; 2) assumerà, di converso, pieno rilievo (sempre quale componente negativo) ai fini della determinazione del medesimo presupposto in capo all'imprenditore B, in quanto "costo per godimento di beni di terzi" che confluisce nella voce B8 del conto economico, per la quale non è prevista (coerentemente con il presupposto dell'imposta) alcuna limitazione alla deducibilità. È così dimostrato che l'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011 e l'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 446/1997 determinano un regime impositivo in cui gli imprenditori che utilizzano nel proprio ciclo produttivo beni immobili strumentali di proprietà subiscono un trattamento peggiore rispetto agli imprenditori che, pur svolgendo la medesima attività, impiegano nel proprio ciclo produttivo immobili condotti in locazione. Il tutto in assenza di alcuna ragionevole giustificazione, posto che, come più volte detto, entrambi tali soggetti (a parità degli altri fattori della produzione, i.e. capitale e lavoro) realizzano un medesimo "valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate". 12 Se ne trae definitiva conferma del contrasto tra le disposizioni che limitano la deduzione dell'IMU sugli immobili strumentali dall'IRAP con i principi di uguaglianza, capacità contributiva e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione».



5 - Le eccezioni sollevate dalla ricorrente non appaiono a questo giudice palesemente infondate per cui gli corre l'obbligo di rimettere gli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Reggio Emilia dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 3, del decreto legislativo n. 446/1997 e 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione, così da motivazione della suddetta ordinanza, ordinando per l'effetto, ai sensi del comma 2 dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del giudizio a quo e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Il Presidente e relatore: MONTANARI

24C00165

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-028) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

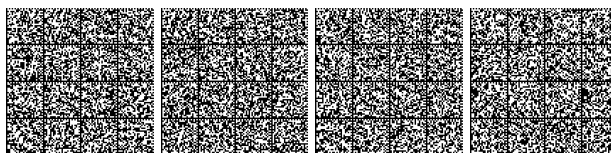
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

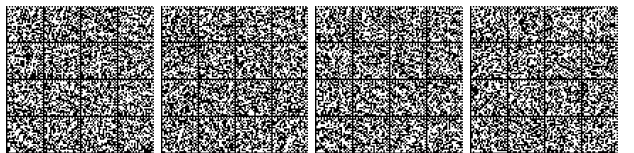
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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 pagina bianca



**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





€ 11,00

