

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 23

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



*PARTE PRIMA*

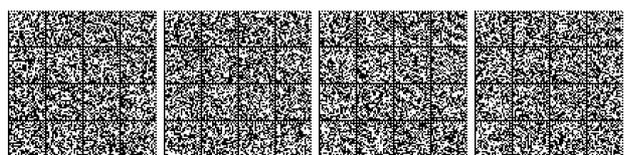
Roma - Mercoledì, 6 giugno 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **109.** Sentenza 11 aprile - 30 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Beni demaniali dello Stato e delle Regioni - Procedura per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime - Deroghe agli obblighi di pubblicità delle istanze - Principi e criteri per l'aggiudicazione - Limite di durata massima del titolo concessorio - Gettone di presenza per i componenti esterni del Comitato tecnico di valutazione-sezione demaniale - Indennizzo a carico del concessionario subentrante a favore di quello uscente.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), artt. 7, comma 4, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49. ....

Pag. 1

N. **110.** Sentenza 9 - 30 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Funzioni non fondamentali già spettanti alle Province - Trasferimento di beni e successione nei rapporti attivi e passivi - Esclusione dalla successione dei procedimenti già avviati al momento del trasferimento - Esclusione del subentro regionale per le controversie in corso originate da fatti antecedenti al 1° gennaio 2016.**

- Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014» - come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011) - artt. 10, comma 3, e 11-bis, comma 5.....

Pag. 14

N. **111.** Sentenza 11 aprile - 30 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Violazione delle disposizioni sulla sosta limitata o regolamentata - Sanzione amministrativa per ogni periodo di protrazione oltre l'orario consentito.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 7, comma 15..

Pag. 18

N. **112.** Sentenza 18 aprile - 30 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Raddoppio dei termini di prescrizione per i reati di frana colposa di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 426 cod. pen., e di naufragio colposo di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 428 cod. pen.**

- Codice penale, art. 157, sesto comma.....

Pag. 21



## N. 113. Sentenza 10 aprile - 31 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Usi civici - Terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti da Comuni, frazioni di Comuni, Università e associazioni agrarie - Possibilità, se già edificati, di alienazione agli occupatori ad un prezzo per essi particolarmente vantaggioso, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate.**

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 8, come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».....

Pag. 28

## N. 114. Sentenza 17 aprile - 31 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riscossione delle imposte sul reddito - Esecuzione esattoriale - Limiti alla proponibilità delle opposizioni regolate dagli artt. 615 e 617 cod. proc. civ. - Inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione, fatta eccezione per quelle concernenti la sola pignorabilità dei beni, e delle opposizioni agli atti esecutivi relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 57, comma 1, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337).....

Pag. 39

## N. 115. Sentenza 10 aprile - 31 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Frode all'IVA - Prescrizione - Obbligo per il giudice nazionale, in applicazione dell'art. 325 del TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia europea, di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della "regola Taricco".**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007) art. 2. ....

Pag. 49

## N. 116. Sentenza 17 aprile - 31 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Partecipazioni pubbliche - Alienazione, con procedura di evidenza pubblica, di partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni locali in società controllate - Affidamento del servizio in concessione al privato acquirente per un quinquennio - Diritto di prelazione riconosciuto al socio privato in caso di società mista.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», art. 1, comma 568-bis, lettera b), come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, in legge 2 maggio 2014, n. 68.....

Pag. 58



N. 117. Sentenza 17 aprile - 1° giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni plurime in materia di sanità pubblica (fissazione di modalità organizzative e convenzionali per l'incremento dei LEA della Provincia di Caserta; soddisfacimento del fabbisogno della rete ospedaliera prioritariamente attraverso l'accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate; soddisfacimento di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche attraverso l'accreditamento di strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate; introduzione di proroghe nel sistema di accreditamento dei laboratori) e di ambiente (divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche).**

- Legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), art. 1, commi 4, lettere *a)*, *b)*, e *c)*, 8, 10 e 30. .... Pag. 64

#### ATTI DI PROMOZIONE DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 aprile 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Variazione di denominazione dei Comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali.**

- Legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali). .... Pag. 77

N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 maggio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Continuità assistenziale - Attività ambulatoriali differibili svolte dal medico di continuità assistenziale - Riconoscimento di un compenso orario forfettario da definire in sede di accordo integrativo regionale.**

- Legge della Regione Basilicata 28 febbraio 2018, n. 3 (Interventi in materia di continuità assistenziale), art. 1, comma 2. .... Pag. 80

N. 83. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 16 marzo 2018

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità presentate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo. .... Pag. 82



- N. **84.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 16 marzo 2018  
**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità presentate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo..... *Pag.* 93
- N. **85.** Ordinanza del Tribunale di Forlì del 26 febbraio 2018  
**Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui agli articoli 589-bis [, primo comma,] e 590-bis cod. pen. - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.**  
– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222.. . . . . *Pag.* 104



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 109

*Sentenza 11 aprile - 30 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Beni demaniali dello Stato e delle Regioni - Procedura per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime - Deroghe agli obblighi di pubblicità delle istanze - Principi e criteri per l'aggiudicazione - Limite di durata massima del titolo concessorio - Gettone di presenza per i componenti esterni del Comitato tecnico di valutazione-sezione demaniale - Indennizzo a carico del concessionario subentrante a favore di quello uscente.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), artt. 7, comma 4, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

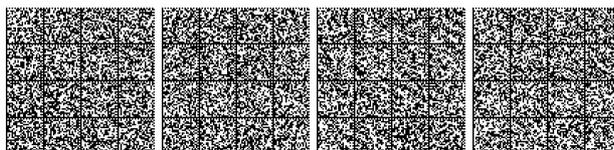
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 (*recte*: art. 7, comma 4), 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23-29 giugno 2017, depositato in cancelleria il 27 giugno 2017 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, spedito per la notifica il 23 giugno 2017 e depositato il 27 giugno del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006).

Le disposizioni impuginate, ad avviso del ricorrente, sono in contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.- Il ricorrente premette che la legge regionale impugnata reca una disciplina organica della gestione dei beni del demanio marittimo nella laguna di Marano-Grado, introducendo, inoltre, modifiche alle disposizioni contenute nelle previgenti discipline della Regione chiamate a regolare le materie del demanio marittimo, idrico e stradale.

Precisa, ancora, che le norme oggetto di scrutinio afferiscono alle materie «industria e commercio» e «turismo e industria alberghiera», attribuite alla potestà legislativa primaria della Regione resistente, ai sensi dell'art. 4, numero 6) e numero 10), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 29 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), non senza rimarcare, al contempo, che la relativa competenza primaria, per quanto espressamente previsto dalla medesima disposizione statutaria, deve comunque esplicarsi «[i]n armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni [...]» e che, tra le norme di grande riforma economico-sociale poste dallo Stato, vanno annoverate quelle emanate in tema di «tutela della concorrenza».

Sempre in via di premessa, il Governo evidenzia, ancora, che le disposizioni censurate ineriscono a beni appartenenti al demanio idrico regionale in forza del trasferimento operato con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche, e di difesa del suolo); che la gestione relativa ai detti beni deve comunque rispettare direttive e principi comunitari, le leggi nazionali in materia di ambiente e paesaggio, oltre a quanto previsto dal regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione); che le disposizioni censurate ineriscono agli aspetti relativi all'affidamento ed alla durata delle concessioni demaniali marittime, eccedendo le competenze statutarie nella parte in cui restringono il campo di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica finalizzate all'affidamento della concessione, così da limitare il meccanismo della concorrenza nella scelta dell'affidatario in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.; che le stesse si pongono in contrasto anche con i principi dettati dal diritto dell'Unione europea nella materia e segnatamente, per quel che qui immediatamente interessa, dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (da qui: direttiva servizi), attuata nell'ordinamento interno con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Alla luce di tali premesse, il ricorrente mette in evidenza, per ciascuna delle disposizioni censurate, gli aspetti di contrarietà rispetto ai citati parametri costituzionali così integrati dai riferimenti inerenti al diritto dell'Unione.

3.- Secondo il Governo, l'art. 7 della legge regionale impugnata, nel disciplinare la procedura per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime, al comma 4 detta una serie di deroghe all'obbligo di pubblicazione delle istanze di concessione imposto dai commi precedenti, senza fornire alcuna giustificazione, così da porsi in contrasto con i principi di derivazione comunitaria in tema di trasparenza nelle procedure di assegnazione nonché con la normativa statale in materia e segnatamente con l'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) nonché con l'art. 18 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante «Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (Navigazione marittima)».

Di qui l'addotta lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., per la ritenuta violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; nonché, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. per la stretta correlazione funzionale tra le disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza delle procedure di assegnazione e la materia della concorrenza, così che spetterebbe al legislatore statale fissare i principi fondamentali in materia.

4.- Il Governo censura anche l'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

Evidenzia il ricorrente che l'articolo in questione, nel disciplinare la procedura che porta alla aggiudicazione della concessione, al comma 1 indica i criteri da applicare in caso di domande concorrenti; al comma 2 impone alla Giunta regionale di comunicare, contestualmente all'invito a presentare le istanze di concessione, il principio che dovrà gui-



dare, insieme ai criteri di cui al comma 1, il giudizio relativo all'aggiudicazione, scelto tra quelli espressamente indicati nella citata disposizione; al comma 3, infine, rimanda ad un regolamento l'individuazione delle procedure, dei termini e dei criteri attuativi dei principi di cui ai primi due commi e le disposizioni per l'aggiudicazione «[...] anche ai fini di una valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario».

La norma, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con le indicazioni di principio contenute nella direttiva servizi, applicabili alle concessioni in questione in ragione di quanto statuito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14, Promoimpresa srl e C-67/15, Mario Melis e altri.

Di qui l'addotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

La procedura comparativa introdotta, in particolare, riposerebbe su criteri eccessivamente generici senza delineare un quadro sufficientemente chiaro né pro-concorrenziale. Nel consentire, poi, che, attraverso il regolamento attuativo, possa essere presa in considerazione e valorizzata l'esperienza e la professionalità del concessionario uscente, permetterebbe, tramite la fonte secondaria, l'introduzione di prescrizioni volte a favorire quest'ultimo, creando discriminazioni tra i diversi operatori economici. I temi oggetto del rinvio al regolamento, sarebbero, inoltre, troppo ampi e involgerebbero, comunque, campi coperti da disposizioni di rango primario quali quelle dettate dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494. Anche con riferimento alla disposizione in esame, infine, la stretta correlazione con il tema della concorrenza renderebbe concreta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.- Il ricorrente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge regionale impugnata, sempre per l'addotta violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost.

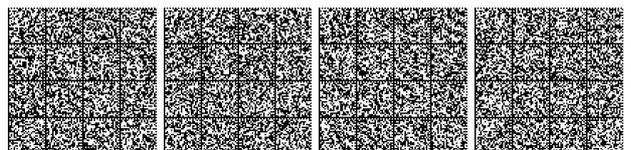
Ad avviso del Governo, la disposizione censurata, nel prevedere che la durata delle concessioni possa estendersi sino ad un limite massimo di anni cinquanta con riguardo alle concessioni per finalità produttive, commerciali, industriali, ivi comprese le attività di cantieristica navale e per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto (inerenti ai beni ricompresi nel demanio marittimo afferente alla laguna di Marano-Grado), si pone in contrasto con la disciplina statale che, all'art. 03, comma 4-*bis*, del d.l. n. 400 del 1993, fissa in una forbice tra i sei e i venti anni la durata dei relativi titoli; si pone, ancora, in conflitto, con le indicazioni di principio emergenti dalla direttiva servizi, come interpretate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea con la citata sentenza del 14 luglio 2016.

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata, autorizzando un utilizzo prolungato di una risorsa scarsa, limita la concorrenza e la rende recessiva nel confronto con l'esigenza di garantire sia l'integrale ammortamento degli investimenti, sia una piena remunerazione del capitale investito dal concessionario. L'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa del concessionario non può infatti sacrificare il confronto concorrenziale lungo un arco temporale eccessivamente esteso.

Di qui la ritenuta violazione dei parametri costituzionali evocati, richiamati dal ricorrente anche per addurre l'illegittimità costituzionale, giustificata dalle medesime considerazioni argomentative, sia dell'art. 9, comma 3, della legge regionale impugnata, che pone in anni quaranta il medesimo limite massimo di durata per la concessioni con finalità turistico-ricreative relative a beni ricompresi all'interno della laguna di Marano-Grado; sia dell'art. 41 della stessa legge, il quale, introducendo l'art. 6-*bis* nella legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22 (Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), prevede, per i beni estranei alla laguna di Marano-Grado, che «[n]el rispetto del principio di proporzionalità, le concessioni aventi finalità turistico-ricreativa sono rilasciate per il periodo richiesto dal soggetto istante e, comunque, per il periodo massimo di quaranta anni, sulla base del piano economico-finanziario di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c), tale da giustificare la durata della concessione».

6.- Il Governo censura, ancora, l'art. 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, con il quale si dispone che, per i componenti esterni del «Comitato tecnico di valutazione-Sezione demaniale» previsto dal medesimo articolo, il gettone da corrispondere per ogni seduta venga determinato in euro 120. Tanto contrasterebbe con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (che fissa in 30 euro la soglia massima del gettone di presenza), quale norma di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dalla Regione nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

7.- Ad avviso del Governo, infine, è costituzionalmente illegittimo l'art. 49 della legge regionale impugnata, perché in asserito conflitto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. La previsione in oggetto impone al concessionario subentrante il pagamento, in favore dell'uscente, di un indennizzo computato considerando il valore degli investimenti non ancora ammortizzati e l'avviamento maturato nella gestione pregressa del bene.



La mancata rinnovazione del titolo, dunque, potrebbe determinare riflessi negativi per la finanza pubblica, legittimando l'uscente ad una azione risarcitoria nei confronti dell'amministrazione, statale o regionale, cui va riferita la titolarità dominicale sul bene coinvolto, così da contrastare con la normativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione, inoltre, avrebbe l'effetto di attribuire all'uscente un indebito vantaggio, così da provocare una restrizione della concorrenza, in aperto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., integrato dal tenore dell'art. 12 della direttiva servizi, e con il comma secondo, lettera e), della stessa norma costituzionale.

8.- La Regione autonoma resistente si è costituita in giudizio con memoria depositata il 1° agosto 2017, concludendo per la inammissibilità o comunque per la infondatezza delle questioni prospettate dal Governo.

8.1.- In linea generale, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni, tutte prospettate con esclusivo riferimento ai parametri costituzionali in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale, pur nella consapevolezza espressa nel ricorso, che la legge impugnata è stata approvata nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di turismo e industria alberghiera, ai sensi dell'art. 4, n. 10), del citato statuto.

Eccepisce, ancora, l'inammissibilità delle questioni prospettate in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., parametri non richiamati nella delibera autorizzativa.

8.2.- Relativamente all'art. 7, la resistente deduce l'inammissibilità della questione avuto riguardo alle disposizioni diverse da quella contenuta nel comma 4, avendo il Governo argomentato la censura riferendosi esclusivamente a tale ultima previsione. Nel merito, ne contrasta la fondatezza perché la pubblicazione della domanda di concessione non è imposta neppure dalla stessa legislazione nazionale richiamata dal ricorrente. In ogni caso, diversamente da quanto addotto nel ricorso, le deroghe al sistema di pubblicità previste dalla disposizione censurata avrebbero ragion d'essere perché afferenti a concessioni in cui l'occupazione del bene demaniale risponde ad un interesse pubblico specifico preminente, tanto da risultare strumentale o servente rispetto ad altri provvedimenti emessi all'esito di procedure ad evidenza pubblica; in alternativa, sarebbero riferibili a concessioni prive di rilevanza economica, così da rendere inconferenti i principi evocati in tema di trasparenza e tutela della concorrenza.

8.3.- Quanto alle censure rivolte all'art. 8 della legge regionale impugnata, la resistente evidenzia che, diversamente da quanto sostenuto nel ricorso, i criteri dettati dalla norma censurata contribuiscono ad offrire un quadro chiaro e delineato, utile ad orientare la discrezionalità amministrativa nel valutare le domande di affidamento concessorio, in linea con quanto previsto dall'art. 12 della direttiva servizi ed in assenza di una legislazione statale che, altrettanto precisamente, segni le linee guida della relativa azione amministrativa. L'unica norma rilevante al fine, ad avviso della resistente, andrebbe individuata nell'art. 37 del codice della navigazione, il cui contenuto non si pone in conflitto con le disposizioni censurate.

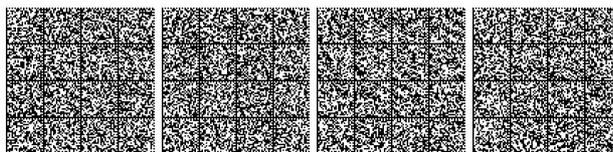
Né, ancora, può ritenersi sanzionabile l'asserita eccessiva latitudine del rinvio alla norma regolamentare, considerato il grado di analiticità della norma primaria. Le disposizioni censurate, inoltre, non sarebbero in contrasto con il diritto dell'Unione europea, o con la disciplina statale, non identificabile nell'inconferente riferimento al contenuto del d.l. n. 400 del 1993.

Il riferimento, poi, alla valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario è erroneamente interpretato: nella sua corretta esegesi si riferisce ad una esperienza generalmente acquisita nel settore di riferimento, in linea con quanto previsto del resto dall'art. 83, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

Ancora, sarebbe inammissibile il profilo di incompetenza prospettato evocando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. sia perché, a fronte di una competenza primaria, sarebbe stata violata la clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione); sia perché non possono coesistere, se non dedotte nel ricorso in termini di subordinazione, censure attinenti sia all'an che al quomodo di esercizio della potestà regionale. Nel merito la relativa prospettazione sarebbe inoltre infondata considerato il carattere trasversale della relativa competenza, non evocabile quando la concorrenza, come nel caso, non è l'oggetto immediato della disciplina censurata.

8.4.- La resistente, inoltre, eccepisce l'inammissibilità delle censure prospettate avverso gli artt. 9, comma 2, 41 e 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, trattandosi di disposizioni non ricomprese nella delibera di autorizzazione approvata dal Consiglio dei ministri.

Nel merito ne afferma l'infondatezza.



8.5.- Con riguardo al comma 3 dell'art. 9 della legge regionale impugnata, la resistente evidenzia che il limite massimo di durata del titolo concessorio previsto dalla disposizione censurata deve essere considerato alla luce del dato offerto dal riferimento al piano economico-finanziario che deve supportare l'affidamento del bene demaniale: una tale durata massima sarà, dunque, assentita se lo impongono la complessità delle opere da realizzare e degli impegni economici da assumere. Del resto, la durata delle concessioni si pone in linea con quanto previsto dall'art. 168 del d.lgs. n. 50 del 2016, in attuazione della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Né la competenza esclusiva in materia della Regione autonoma è ostacolata dalla previsione di cui al comma 4-*bis* dell'art. 03 del d.l. n. 400 del 1993, disposizione che non integra una norma di grande riforma economico-sociale, perché la legge attraverso la quale è stata introdotta - l'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» - impone di interpretarne il contenuto in modo compatibile con le disposizioni degli statuti speciali (ai sensi del comma 1363 del citato art. 1).

8.6.- Infine, con riferimento all'art. 49 della legge regionale impugnata, ferma la eccepita inammissibilità della censura prospettata in relazione all'art 117, terzo comma, Cost., per la mancata menzione del parametro in oggetto nella delibera autorizzativa, la difesa della resistente evidenzia che la disposizione in questione non si pone in conflitto con il comma secondo, lettera *e*), dello stesso art. 117 Cost., perché il rispetto della remunerazione degli investimenti operati dal concessionario uscente deve ritenersi coerente con quanto evidenziato nel considerando n. 52 della direttiva 2014/23/UE; il riconoscimento dell'avviamento, quale ulteriore parametro dell'indennizzo dovuto dal subentrante, finisce, inoltre, per riequilibrare la situazione provocata dal subentro di un nuovo concessionario, il quale si avvantaggia di tale componente positiva inerente all'attività di impresa svolta sul bene concesso in affidamento.

9.- Con memoria depositata il 16 marzo 2018, l'Avvocatura generale dello Stato ha precisato che le questioni portate allo scrutinio della Corte vanno limitate a quelle indicate nella delibera autorizzativa. Ancora, la difesa erariale ha replicato alle ulteriori eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente, segnalandone l'infondatezza, ribadendo, inoltre, le argomentazioni esposte nel merito a fondamento dell'impugnazione.

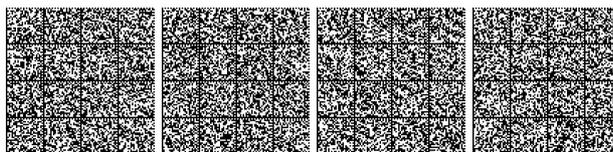
10.- La Regione autonoma resistente ha ulteriormente replicato alle difese erariali con memoria depositata il 20 marzo 2018.

Oltre a ribadire le eccezioni di inammissibilità nonché i motivi di infondatezza prospettati in riferimento alle diverse questioni poste dal Governo, la resistente ha anche segnalato che, dopo la proposizione del ricorso, con la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26) è stata sospesa l'efficacia di tutte le disposizioni impugnate, ad eccezione dell'art. 48, fino alla definizione del giudizio costituzionale.

La Regione segnala altresì che, con il comma 22 dell'art. 11 della legge regionale da ultimo citata, è stato, inoltre, modificato il tenore dell'impugnato comma 6 dell'art. 48 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, eliminando il riferimento quantitativo al gettone di presenza in origine previsto e disponendo che l'ammontare del detto gettone venga determinato «[...] nel rispetto dei principi di contenimento della spesa pubblica per gli organi collegiali secondo quanto previsto dalla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 22 (Legge finanziaria 2011)».

Tale modifica, ad avviso della resistente, dovrebbe soddisfare le ragioni di doglianza esposte dal Governo a sostegno della relativa questione, con conseguente cessazione della materia del contendere; declaratoria, tuttavia, impedita nella specie in ragione della già rilevata inammissibilità del ricorso *in parte qua*, non essendo la disposizione impugnata tra quelle espressamente indicate nella delibera autorizzativa.

Avuto riguardo, poi, alla questione proposta in relazione all'art. 49 della legge regionale impugnata, la resistente, pur mostrandosi consapevole della analogia di contenuti tra la disposizione censurata e quella della Regione Toscana scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 157 del 2017, ha tuttavia evidenziato che in quella occasione la declaratoria di illegittimità costituzionale è stata ancorata al parametro di cui al comma secondo, lettera *e*), dell'art 117 Cost.; parametro, questo, che nel presente giudizio non dovrebbe trovare applicazione in ragione della autonomia speciale della resistente, nonché della riferibilità dell'intervento legislativo in esame alla competenza legislativa primaria dettata dall'art. 4, numero 6), dello statuto regionale ed in considerazione del limite deducibile dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), ritenuti in contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

2.- In via preliminare, va evidenziato che le conclusioni prospettate con il ricorso, in linea con la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale (il cui contenuto è definito dal pedissequo richiamo alla relazione del Dipartimento degli Affari regionali e per le autonomie resa nell'occasione), non contengono alcun riferimento agli artt. 9, comma 2, 41 e 48 della legge impugnata.

Nel contesto del ricorso, tuttavia, si argomenta diffusamente e viene in coerenza chiesta anche la declaratoria di illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni. L'interpretazione dell'atto di promovimento, letto nel suo complessivo tenore, porta dunque a ritenere che l'impugnazione è stata estesa anche alle citate disposizioni, malgrado le stesse certamente esondino dagli argini tracciati dall'atto autorizzativo.

Di qui la fondatezza della eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della resistente con riguardo alla impugnazione delle disposizioni contenute negli artt. 9, comma 2, 41 e 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, per la corrispondenza che deve sussistere, relativamente alle norme censurate, tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso.

L'evidenziata inammissibilità del ricorso, per la pregiudizialità che la connota, non rende necessario approfondire il profilo della sopravvenuta modifica del censurato art. 48, comma 6, della legge regionale impugnata, apportata dall'art. 11, comma 22, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).

3.- Sempre in via preliminare, va anche rimarcato che la delibera autorizzativa del Consiglio dei Ministri prospetta la violazione del secondo comma, lettere e) ed l), dell'art. 117 Cost., in ragione della ritenuta lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

3.1.- Il ricorso si allinea solo parzialmente all'atto autorizzativo.

In primo luogo, nell'atto di promovimento non viene prospettata alcuna censura in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., evocando espressamente la lettera e) del medesimo secondo comma dell'articolo in questione, parametro riferito a tutte le questioni.

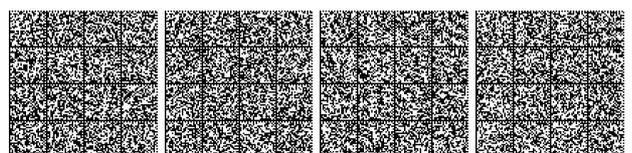
In termini di evidente eccentricità rispetto alla delibera di autorizzazione, nel ricorso si fa altresì riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., integrato dallo specifico richiamo all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (da qui: direttiva servizi); si adduce, altresì, la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., limitatamente alla sola impugnazione dell'art. 49 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

Infine, in linea con l'argomentare complessivo dell'autorizzazione governativa, l'atto di promovimento individua le competenze legislative primarie della resistente, dettate dall'art. 4, numero 6) e numero 10), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), rispettivamente afferenti alle materie dell'industria e del commercio, nonché del turismo e dell'industria alberghiera, queste ultime due richiamate anche dal legislatore regionale (art. 1 della legge regionale impugnata) per legittimare l'adozione delle disposizioni censurate. Al contempo, nel ricorso, viene puntualmente rimarcata la recessività di siffatte previsioni rispetto al limite, imposto dal primo periodo del citato art. 4 dello statuto speciale, inerente al necessario rispetto delle norme «fondamentali delle riforme economico-sociali», emanate dallo Stato nella materia della «tutela della concorrenza», cui risultano connesse, ad avviso del Governo ricorrente, le disposizioni censurate.

3.2.- I rilievi che precedono portano alla inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, Cost.; parametri, questi, certamente estranei al contenuto, anche solo argomentativo, della delibera autorizzativa.

Sebbene la giurisprudenza costituzionale attribuisca alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, riconoscendo ad essa il potere di integrare il tenore della autorizzazione (sentenza n. 39 del 2017), tale discrezionalità trova comunque «[...] il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (così, da ultimo, sentenze n. 270 e n. 228 del 2017).

3.3.- Non è fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della resistente in ordine alla mancata evocazione dei parametri statutari nelle conclusioni del ricorso.



3.3.1.- È ben vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale «dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio [...] non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio [...]» (da ultimo, sentenza n. 52 del 2017).

Tuttavia la stessa giurisprudenza costituzionale ha precisato che siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che, dal contesto del ricorso, deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso, nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013).

Nel caso in esame, per quanto prima evidenziato, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in coerenza con la delibera di autorizzazione, sotto questo profilo non può ritenersi sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti per valutarne positivamente l'ammissibilità.

Ne consegue l'infondatezza della relativa eccezione.

3.4.- Il ricorso, risulta, quindi, correttamente articolato rivendicando congiuntamente (sentenza n. 151 del 2015) sia la lesione del parametro statutario, in ragione dei limiti che lo stesso statuto detta rispetto all'espansione della competenza legislativa primaria della Regione autonoma; sia la conflittualità delle disposizioni impugnate rispetto al parametro di cui all'art. 117 Cost., ora delimitato, in ragione dei profili di inammissibilità già riscontrati, al solo secondo comma, lettera e), relativo alla «tutela della concorrenza».

4.- Definito il perimetro oggettivo della verifica ascritta a questa Corte, giova sottolineare che le disposizioni impugnate si inseriscono in un più ampio intervento normativo destinato a coinvolgere oggetti diversi, innovando le previgenti discipline della Regione autonoma in tema di demanio marittimo, idrico e stradale. Per quel che qui immediatamente interessa, le norme censurate attengono primariamente al demanio marittimo regionale e, solo in minima parte, anche al demanio idrico; ed ineriscono al profilo della concessione in uso dei relativi beni demaniali.

4.1.- La legge impugnata introduce, in primo luogo, una apposita disciplina relativa alle funzioni amministrative inerenti al demanio marittimo della laguna di Marano-Grado, individuata in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366 (Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado). A tale ambito demaniale viene dedicato il Titolo II della legge *de qua*, cui si riferiscono, in particolare, gli impugnati artt. 7, 8 e 9, inseriti nel Capo afferente alle concessioni ed autorizzazioni e rispettivamente inerenti all'affidamento concessorio, ai criteri che devono guidare le procedure di aggiudicazione nonché alla durata dei titoli in questione.

4.2.- Sempre in tema di demanio marittimo, la legge in esame ha inoltre ampliato l'oggetto della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22 (Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), in origine chiamata a dettare la disciplina delle sole concessioni demaniali aventi finalità turistico-ricreativa relative ad ambiti demaniali estranei alla citata laguna di Marano-Grado (l'art. 1, comma 3, ne prevede, ancora oggi, l'espressa esclusione).

Innovando l'art. 1 della citata legge, la relativa disciplina normativa risulta oggi rivolta, con la precisazione territoriale sopra richiamata, a regolare tutte le concessioni in uso dei beni del demanio marittimo della Regione resistente.

4.3.- Infine, per quel che qui interessa, il Titolo IV della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017 introduce alcune disposizioni generali, indistintamente rivolte alla disciplina amministrativa dei beni demaniali.

Tra queste, rileva quella dettata dal censurato art. 49, con la quale si impone al concessionario subentrante il pagamento di un indennizzo in favore dell'uscente in caso di mancato rinnovo dei relativi titoli inerenti al demanio marittimo e idrico.

5.- Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sono tutte caratterizzate da una stretta correlazione funzionale con la materia della «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, da ritenersi applicabile in luogo di quelle primarie della Regione autonoma resistente, rivendicate dalla stessa a sostegno della legittima emanazione delle disposizioni impugnate.

6.- La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali investe, in via di principio, diversi ambiti materiali di spettanza sia statale che regionale.



6.1.- Si è già evidenziato che le norme censurate afferiscono alla disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di demanio idrico, trasferite alla Regione resistente, quanto al demanio marittimo, in attuazione dell'art. 7 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia); quanto ai beni ricompresi nella laguna di Marano-Grado, in forza degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo); infine, quanto al demanio idrico, in virtù dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 265 del 2001.

6.2.- Le norme impugnate, nella comune opinione delle stesse parti in giudizio, intersecano anche competenze primarie ascritte alla Regione resistente in ragione di quanto previsto dall'art. 4, n. 10), dello statuto (in materia di turismo e industria alberghiera), espressamente richiamato dall'art. 1 della legge impugnata. Non sono poi estranee anche alla competenza, sempre primaria, prevista in materia di commercio (art. 4, n. 6 dello statuto), peraltro richiamata dallo stesso ricorrente.

6.3.- Tuttavia, laddove l'intervento legislativo riguardi l'affidamento in concessione del bene demaniale, le citate competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, ascritta allo Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «tutela della concorrenza».

I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo (*ex plurimis*, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017) e idrico (sentenze n. 117 del 2015, n. 114 del 2012 e n. 235 del 2011) devono, infatti, essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa dell'Unione comunitaria e nazionale; ambiti da ritenersi generalmente estranei alla possibilità di intervento legislativo delle Regioni per la natura trasversale che viene ascritta alla citata competenza legislativa statale (sentenza n. 30 del 2016).

6.4.- Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa della resistente, l'autonomia speciale e la potenziale, concorrente, riconducibilità delle norme censurate anche alle citate ipotesi di competenza legislativa, anche primaria, della stessa, non impediscono, a monte, l'evocazione delle competenze statali, in ragione di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

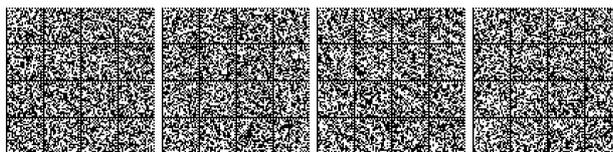
6.4.1.- Si tratta di competenze, quelle evocate dalla Regione autonoma a supporto della legittima approvazione delle disposizioni censurate, che, in forza di espressa previsione statutaria, trovano comunque un limite - per quel che qui immediatamente interessa, in ragione delle censure prospettate rimaste estranee ai già rilevati profili di inammissibilità - nel necessario rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Limite, questo, come si è detto, puntualmente evocato dalla difesa statale, con specifico riferimento al disposto del primo periodo dell'art. 4 dello statuto speciale della resistente; e che, certamente, ricomprende le disposizioni che incidono sulla tutela della concorrenza, ancor di più considerando il legame che corre, in detta materia, tra l'ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell'Unione europea, tanto da imporre un'imprescindibile uniformità territoriale di regolazione.

6.4.2.- Non a caso, sul tema in oggetto, assume un rilievo dirimente l'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), emanato in attuazione dell'art. 12 della già citata direttiva servizi; disposizione, quest'ultima, pacificamente attratta all'area della tutela della concorrenza, che trova applicazione in tema di affidamento in uso dei beni demaniali, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 117 del 2015 e n. 171 del 2013) in riferimento al demanio marittimo ed a quello idrico, in linea, del resto, con quanto recentemente ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14, Promoimpresa srl e C-67/15, Mario Melis e altri).

In particolare, il citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, ribadendo il contenuto della direttiva, impone - laddove l'attività sottesa all'affidamento in uso debba essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali suscettibili di sfruttamento - procedure di evidenza pubblica per la scelta del concessionario, nonché una durata limitata del titolo assentito ed il divieto di norme volte ad avvantaggiare il concessionario uscente.

Indicazioni di principio, queste, che, per espressa e coerente indicazione resa dal medesimo legislatore, costituiscono «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d.lgs.), così da limitare le competenze legislative anche primarie delle autonomie speciali in forza di previsioni statutarie omologhe a quella vigente nella Regione autonoma resistente.

6.4.3.- Ne consegue che il parametro costituzionale ritualmente evocato nel ricorso, quello afferente alla tutela della concorrenza, finisce per riempire di contenuti il limite statutario altrettanto prospettato a fondamento dell'impugnazione (sentenza n. 263 del 2016).



Nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è dunque destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisce per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

6.5.- Lo scrutinio di legittimità costituzionale impone, pertanto, di verificare se le norme impugnate, considerate in ragione della *ratio*, della finalità, dell'oggetto e del contenuto che le connota, hanno o meno invaso la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Non senza trascurare, tuttavia, che il riferimento alla detta materia non può ritenersi così pervasivo da impedire, aprioristicamente, ogni spazio di intervento alle Regioni nella materia che interessa (sentenza n. 98 del 2017); e che, in particolare, non sono in grado di arrecare l'addotto vulnus competenziale quelle norme che possano ritenersi dotate di una valenza pro-competitiva (sentenze n. 97 del 2014 e n. 288 del 2010).

7.- Alla luce delle superiori indicazioni di principio, può ora procedersi allo scrutinio delle singole questioni residue al giudizio di inammissibilità anticipato in precedenza con riguardo all'impugnazione proposta nei confronti degli artt. 9, comma 2, 41 e 48 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

8.- Prendendo le mosse dalla questione proposta nei confronti dell'art. 7 della legge impugnata, il comma 1 di esso prevede che «[i]l procedimento per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza, può essere avviato su istanza di parte o d'ufficio».

Lo stesso articolo dispone, inoltre, che, in linea di principio, le istanze di concessione sono pubblicate con le forme imposte dal comma 2, diversificate nei tempi e modi di pubblicazione avuto riguardo alle strutture dedicate alla nautica di diporto (comma 3).

Il comma 4 del detto articolo, limitatamente all'affidamento avviato su istanza di parte, dispone che «[...] non sono soggette a pubblicazione le istanze di: *a)* concessione per la realizzazione o il mantenimento di opere pubbliche, di pubblica utilità o destinate all'erogazione di pubblici servizi; *b)* concessione per la realizzazione o il mantenimento di opere finalizzate al trasporto o all'erogazione di fonti energetiche; *c)* autorizzazioni di cui all'articolo 5, commi 2 e 3; *d)* concessione per la realizzazione di interventi di ripristino e protezione delle barene, degli argini o di pulizia dei canali; *e)* concessione per l'utilizzo temporaneo dei beni del demanio marittimo regionale di cui all'articolo 9, comma 7; *f)* concessione finalizzata allo svolgimento di esercitazioni o manifestazioni di protezione civile o alla prevenzione dell'incolumità pubblica o alla salvaguardia ambientale».

Gli ulteriori commi dell'articolo in questione ineriscono alla pubblicità delle istanze concorrenti aventi un oggetto diverso da quella in scadenza (comma 5); alla procedura di affidamento avviata dall'ufficio (comma 6); alla concessione in uso finalizzata alla realizzazione di manifestazioni organizzate da enti pubblici o da associazioni senza scopo di lucro, per una durata massima di dieci giorni (comma 7).

8.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le deroghe all'onere di pubblicità previste dal comma 4 dell'impugnato art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017 non sarebbero in alcun modo giustificate. Si porrebbero, dunque, in contrasto con i principi di matrice europea ribaditi dalla normativa statale in tema di trasparenza nelle procedure di assegnazione, violando la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

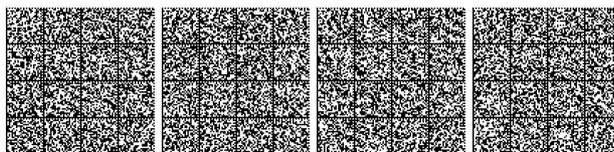
8.2.- Il ricorso, anche con riferimento a siffatta questione, è inammissibile.

8.3.- In linea preliminare va segnalato che la censura è esclusivamente riferita alle disposizioni contenute nel comma 4 dell'articolo in esame.

L'oggetto della questione va dunque limitato solo a tale comma.

8.4.- Ciò premesso, non è revocabile in dubbio che il tema della pubblicità delle istanze che portano all'affidamento in concessione è immediatamente connesso ai profili della competizione concorrenziale, garantita, quanto alla scelta dell'affidatario, da una selezione aperta, pubblica e trasparente così come delineata, in via di principio, prima dalla direttiva servizi e poi dalla normativa interna di attuazione della stessa, già richiamata.

Tuttavia, per evocare la tutela della concorrenza, è necessario che l'affidamento riguardi un utilizzo del bene demaniale strettamente correlato ad iniziative economiche suscettibili di attivare la dinamica concorrenziale. In mancanza, le relative disposizioni devono ritenersi estranee alla citata competenza statale, per rientrare nei campi regolatori coperti dalle competenze legislative ascritte alla Regione, più volte citate, prima tra tutte quella immediatamente inerente alla disciplina delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo (nel caso, quelli relativi alla laguna di Marano-Grado).



8.4.1.- Questa Corte ha più volte chiarito che «il ricorso in via principale [...] deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2016 e n. 82 del 2015).

8.4.2.- La censura in esame non si pone in linea con tali indicazioni.

Il ricorso, *in parte qua*, riposa esclusivamente sull'addotto legame che corre, in linea di principio, tra l'onere di pubblicità dell'istanza di concessione ed il profilo competitivo del libero accesso al mercato di riferimento, altrimenti pretermesso in mancanza della adeguata conoscibilità della prospettiva di affidamento in uso del bene demaniale.

Il ricorrente trascura, invece, integralmente di descrivere e precisare in che termini le deroghe previste dalla legge regionale impugnata inciderebbero sulla competitività imprenditoriale; e siffatta carenza di approfondimento assume ancor più rilievo ove si consideri, in linea con quanto prospettato dalla difesa della resistente, il portato letterale delle ipotesi prese in considerazione dalle disposizioni censurate, prima facie legate ad occupazioni del bene demaniale prive di rilievo economico o correlate ad attività di interesse pubblico, rispetto alle quali la selezione dell'affidatario è stata svolta in precedenza, nel rispetto delle regole di evidenza pubblica.

Di qui l'inammissibilità della questione riferita al comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche censurato l'intero disposto dell'art. 8 della legge regionale in esame.

9.1.- Il comma 1 di tale articolo prevede che «[i]n caso di pluralità di domande di concessione per l'utilizzo del bene demaniale la comparazione delle domande è fatta sulla base dei seguenti quattro principi: a) migliore utilizzo pubblico del bene demaniale; b) armonizzazione delle azioni sul territorio per uno sviluppo sostenibile; c) valutazione degli standard qualitativi dei servizi; d) misure migliorative della fruibilità e accessibilità per i soggetti diversamente abili».

Ai sensi del comma 2, in aggiunta ai predetti criteri, la Giunta regionale è chiamata ad individuare «[...] preventivamente almeno uno dei seguenti principi che sono comunicati contestualmente all'invito a presentare istanze concorrenti: a) qualità degli impianti e manufatti, da valutarsi anche con riferimento al pregio architettonico; b) valorizzazione paesaggistico-ambientale; c) ricadute a favore del territorio e sviluppo occupazionale dell'area interessata; d) piano di manutenzione, conservazione e salvaguardia del bene demaniale; e) utilizzo di impianti e manufatti costruiti con pratiche eco-sostenibili; f) somministrazione di prodotti locali».

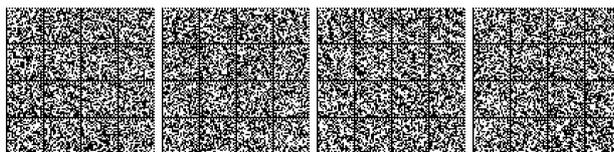
Il comma 3, infine, prevede che «[l]e procedure, i termini, i criteri attuativi dei principi di cui ai commi 1 e 2, con riferimento agli utilizzi previsti all'articolo 4, comma 2, e le disposizioni per l'aggiudicazione delle concessioni sono individuati, anche ai fini di una valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario, con regolamento da adottarsi, previo parere della competente Commissione consiliare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

9.2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma è in contrasto con le indicazioni di principio contenute nella direttiva servizi: la procedura comparativa introdotta riposerebbe su criteri eccessivamente generici senza delineare un quadro sufficientemente chiaro né pro-concorrenziale. Nel consentire, poi, che attraverso il regolamento attuativo, possano essere prese in considerazione e valorizzata l'esperienza e la professionalità del concessionario, la norma assegnerebbe alla fonte secondaria la possibilità di introdurre prescrizioni volte a favorire il concessionario uscente, creando discriminazioni tra i diversi operatori economici. Le tematiche oggetto del rinvio alla fonte secondaria sarebbero, inoltre, troppo ampie e involgerebbero, comunque, campi coperti da disposizioni di rango primario, quali quelle dettate dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

9.3.- Le censure non sono fondate.

9.3.1.- Giova precisare che il dato normativo di riferimento, sia nazionale che di matrice europea, non contiene indicazioni di dettaglio sui criteri che devono guidare la pubblica amministrazione nel selezionare i soggetti che competono per l'affidamento in uso del bene facente parte del demanio marittimo.

La direttiva servizi, all'art 12, primo comma, si limita ad imporre procedure di selezione improntate ad «imparzialità e [...] trasparenza». Il d.lgs. n. 59 del 2010, che ne costituisce attuazione, all'art. 16, comma 1, impone la predeterminazione dei criteri e la propalazione degli stessi in epoca antecedente l'affidamento; al comma 2 dello stesso articolo, dispone altresì che nel «[...] fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario».



A sua volta, il codice della navigazione non contiene indicazioni precettive particolarmente dettagliate, imponendo la preferenza, tra più domande concorrenti, per quella che offre «[...] maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione» e che a giudizio dell'amministrazione «risponda ad un più rilevante interesse pubblico» (art. 37). Il d.l. n. 400 del 1993, genericamente evocato in ricorso, non contiene, infine, argomenti in proposito.

Ciò, del resto, risponde ad una logica coerenza di sistema, se si considera che la definizione dei criteri dettagliati chiamati a guidare la selezione dei concorrenti all'affidamento rientra tra le competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza. E tanto legittima le conseguenti, diverse, discipline territoriali: l'interesse pubblico correlato all'utilizzo del bene demaniale ben può giustificare linee guida di selezione motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori.

9.3.2.- La relativa predisposizione normativa dei criteri, in sé, non invade, dunque, la competenza legata alla tutela della concorrenza. Semmai, è il contenuto dei criteri che, di caso in caso, può portare alla violazione addotta, ove siano fonte di discriminazioni e pongano in discussione la par condicio dei partecipanti.

Tuttavia, i criteri dettati dai primi due commi dell'articolo censurato non mettono in crisi il profilo della dinamica competitiva; né, del resto, la difesa erariale, segnala profili effettivi del *vulnus* prospettato.

9.3.3.- Anche il riferimento che il comma 3 dell'articolo in esame pone all'intervento integrativo demandato alla fonte regolamentare non merita di essere censurato, perché coerente con la tipica dinamica che intercorre tra fonte primaria e momenti regolatori di ulteriore dettaglio, rimessi alla normazione secondaria rispetto alle indicazioni offerte dalla prima.

E ciò vale anche con riferimento alla scelta, adottata dal legislatore regionale, di attribuire al regolamento il potere di introdurre, nell'attuare i principi di cui ai primi due commi dell'articolo censurato, parametri di valutazione diretti a valorizzare l'esperienza e la professionalità del concessionario.

La disposizione censurata, nel suo portato letterale, non fa riferimento al concessionario uscente; più genericamente, si riferisce al concessionario, il che lascia coerentemente pensare al soggetto chiamato all'affidamento in esito alla selezione.

Un tale riferimento, alla luce delle indicazioni di principio provenienti dalla direttiva servizi (e oggi dalla relativa normativa interna di attuazione) - poste a fondamento della modifica del comma 1 dell'art. 37 cod. nav., apportata dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 25, nella parte in cui accordava al concessionario uscente una preferenza nella competizione con altri soggetti interessati all'affidamento in uso della relativa area demaniale - non può che essere letto in termini tali da dare rilievo all'esperienza genericamente maturata nel settore, prescindendo dalla specifica correlazione con il bene oggetto della concessione.

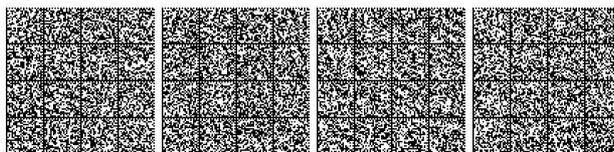
Una diversa interpretazione della norma primaria, erroneamente posta a fondamento dell'intervento regolamentare da adottare e che si risolve nell'introduzione di un ulteriore criterio valutativo diretto a favorire il concessionario uscente rispetto agli altri concorrenti dotati della medesima esperienza professionale, si porrebbe, infatti, in immediato conflitto con il disposto del comma 4 dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 nella parte in cui, in attuazione della direttiva servizi e proprio al fine di evitare discriminazioni nel libero accesso al mercato di riferimento, impone il divieto di accordare «vantaggi al prestatore uscente» al momento del conferimento del titolo.

Così interpretata la disposizione in oggetto, ne consegue la non fondatezza della censura riferita alla stessa.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato anche l'art. 9, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, il quale, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni che insistono nella laguna di Marano-Grado, fissa in quaranta anni il termine di durata massima del titolo.

10.1.- La disposizione censurata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con la disciplina statale che, all'art. 03, comma 4-bis, del citato d.l. n. 400 del 1993, fissa in una forbice tra i sei e i venti anni la durata per le concessioni aventi la medesima finalità; sarebbe altresì in conflitto con le indicazioni di principio emergenti dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo che ha dato attuazione alla stessa. Autorizzando una utilizzazione prolungata di una risorsa scarsa, la norma limiterebbe la concorrenza, rendendola recessiva rispetto alle esigenze di integrale ammortamento degli investimenti e alla piena remunerazione del capitale investito dal concessionario, sottese all'intervento normativo regionale impugnato.

10.2.- La questione è fondata.



Le indicazioni di disciplina derivanti dalla direttiva servizi (comma secondo dell'art. 12) e dalla norma di attuazione della stessa (ultimo comma dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010) impongono una durata limitata del titolo concessorio, in ragione dell'incidenza che il prolungarsi dell'affidamento assume sulle prospettive legate alle potenzialità di ingresso nel mercato di riferimento di altri potenziali operatori economici.

Di qui l'affermazione di questa Corte in forza della quale la disciplina inerente alla durata delle concessioni demaniali marittime è di esclusiva competenza legislativa dello Stato, in quanto immediatamente attinente alla materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera *e*) (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

Tale competenza, del resto, è stata esercitata dallo Stato con la previsione, contenuta nel comma 4-*bis* dell'art. 03 del d.l. n. 400 del 1993, così come introdotto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Disposizione, questa, con la quale è stato fissato, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, un termine di durata delle concessioni aventi finalità turistico-ricreative, quali quelle considerate dalla norma impugnata, nel massimo pari ad anni venti, palesemente diverso da quello, sempre nel massimo, previsto dalla legge regionale in esame.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge regionale impugnata per la riscontrata violazione del limite della tutela della concorrenza.

11.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche impugnato l'art. 49 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, esteso, in rubrica, in via generale, alle concessioni demaniali marittime e idriche di pertinenza della Regione resistente.

11.1.- Il comma 1, lettere *a*) e *b*), dell'articolo censurato prevede che il concessionario subentrante debba corrispondere all'uscente un indennizzo che tenga conto sia della quota parte degli investimenti non ammortizzati, sia del valore commisurato all'avviamento maturato in forza dell'attività imprenditoriale svolta utilizzando il bene concesso in uso. Indennizzo, questo, che andrà «determinato dall'amministrazione concedente sulla base di una perizia asseverata, redatta da un professionista abilitato, nominato dal concessionario uscente a sue spese e sottoposta al parere di congruità del Comitato tecnico di valutazione di cui all'articolo 48» (comma 2); il cui valore, inoltre, dovrà essere «reso pubblico in occasione della indizione della procedura comparativa di selezione» (comma 3); e, infine, che costituirà l'oggetto di apposita fideiussione rilasciata da ogni partecipante alla procedura comparativa di selezione, a pena di esclusione dalla stessa (comma 4).

11.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione avrebbe l'effetto di attribuire all'uscente un indebito vantaggio, così da determinare una restrizione della concorrenza, in aperto contrasto con le già richiamate indicazioni di principio derivanti dalla direttiva servizi e dalle norme di attuazione della stessa.

11.3.- La questione è fondata.

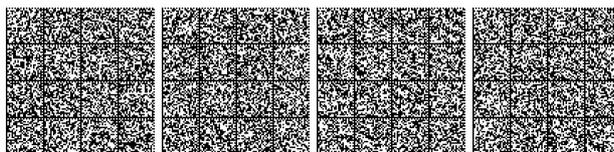
11.3.1.- La disposizione impugnata riproduce, nei suoi tratti essenziali, il contenuto di altra norma, approvata dalla Regione Toscana, recentemente scrutinata da questa Corte e ritenuta costituzionalmente illegittima (sentenza n. 157 del 2017), per la riscontrata violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., con valutazioni che possono essere certamente estese alla odierna verifica.

La difesa della Regione, nella consapevolezza dell'omologo contenuto delle due disposizioni, con la memoria depositata prima dell'udienza, ha eccepito l'inapplicabilità del citato parametro costituzionale in virtù di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Eccezione, questa, come già anticipato, che deve ritenersi infondata in ragione del limite statutario alla competenza legislativa primaria puntualmente evocato nel ricorso del Governo insieme alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

11.3.2.- Piuttosto, va rimarcato che il pagamento dell'indennizzo previsto dalla norma censurata si lega sia alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente all'esito della definizione del rapporto concessorio, sia agli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro. Temi, questi, che non trovano regolamentazione nella disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto.

In particolare, in ordine al mancato rinnovo della concessione in essere, il codice della navigazione non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente e, in ogni caso, non prevede oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

11.3.3.- Non diversamente dalla citata disposizione della Regione Toscana già dichiarata illegittima, anche quella oggetto della odierna impugnazione introduce, pertanto, evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle relative concessioni demaniali, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.



Ne viene che, quali che siano le «[...] giustificazioni addotte dalla Regione a sostegno della scelta normativa in esame, è di chiara evidenza che un siffatto obbligo [...] influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento. La previsione dell'indennizzo [...] incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017)

Di qui la ritenuta violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 3, e 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 2, e 41 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 110

*Sentenza 9 - 30 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Funzioni non fondamentali già spettanti alle Province - Trasferimento di beni e successione nei rapporti attivi e passivi - Esclusione dalla successione dei procedimenti già avviati al momento del trasferimento - Esclusione del subentro regionale per le controversie in corso originate da fatti antecedenti al 1° gennaio 2016.**

- Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014» - come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011) - artt. 10, comma 3, e 11-*bis*, comma 5.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

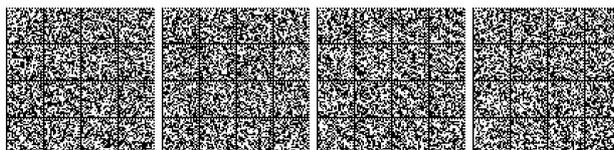
*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11-*bis* della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), e dell'art. 10, comma 3, della stessa legge regionale n. 22 del 2015, promossi dal Tribunale ordinario di Pisa con ordinanze del 1° giugno 2016 e del 22 maggio 2017, iscritte rispettivamente al n. 234 del registro ordinanze 2016 e al n. 152 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Pisa, nonché gli atti di intervento della Regione Toscana;  
udito nella udienza pubblica del 9 maggio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;  
uditi gli avvocati Silvia Salvini per la Provincia di Pisa e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.



*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di due procedimenti civili, nei quali venivano analogamente in contestazione altrettanti provvedimenti adottati dalla Provincia di Pisa nell'esercizio di funzioni non fondamentali (in materia, rispettivamente, di rifiuti e di demanio idrico), oggetto di successivo trasferimento alla Regione Toscana in attuazione della previsione di cui all'art. 1, commi 89 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), il Tribunale ordinario di Pisa - al fine del decidere sull'eccezione di sopravvenuto difetto di legittimazione passiva formulata dalla suddetta Provincia - ha sollevato, con due distinte ordinanze (r.o. n. 234 del 2016 e n. 152 del 2017), questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla successiva legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), nella parte in cui detto art. 10, sub comma 3, stabilisce che «[s]ono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni. Le province e la città metropolitana concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono».

E ciò per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in ragione della illegittima ingerenza del legislatore regionale nella materia, di competenza esclusiva dello Stato, «giurisdizione e norme processuali» (per di più in deroga al principio fissato dall'art. 1, comma 96, lettera c, della legge n. 56 del 2014, per cui «l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso [...]»), e con l'art. 3 Cost., stante il carattere discriminatorio della regolamentazione dei rapporti processuali pendenti adottata dalla Regione Toscana, rispetto a quella delle altre Regioni. Per lesione altresì (secondo la sola ordinanza n. 234 del 2016) dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per ingerenza della disposizione regionale denunciata nella materia, del pari riservata alla competenza statale esclusiva, della «tutela dell'ambiente»; e per violazione, infine (nella prospettazione dell'ordinanza n. 152 del 2017), dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., anche con riguardo alla materia «ordinamento civile», e dell'art. 97 Cost., stante il già attuato trasferimento alla Regione anche del personale della Provincia, che si occupava delle funzioni non fondamentali, e dei fascicoli relativi all'esercizio di tali funzioni, ora in titolarità della Regione medesima.

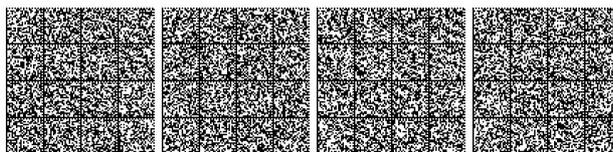
1.1.- Il dispositivo dell'ordinanza n. 234 del 2016 fa riferimento anche all'art. 24 Cost. Ma tale indicazione è evidentemente dovuta ad un mero errore materiale, avendo il rimettente espressamente escluso, in motivazione, che la normativa censurata incorra nella violazione di detto parametro.

1.2.- La stessa ordinanza n. 234 del 2016 denuncia, per altro - in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere l) ed s), Cost. - anche l'art. 11-bis della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, nella parte in cui (comma 5) dispone che «[r]estano comunque nella competenza della provincia e della Città metropolitana di Firenze le controversie, attinenti ai procedimenti, agli interventi, alle attività e ai rapporti di cui al comma 1, originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016, e l'esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti di natura finanziaria da esse derivanti».

2.- In entrambi i giudizi si è costituita, e ha depositato ulteriore memoria, la Provincia di Pisa, per chiedere che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali denunciate dal tribunale rimettente.

3.- È altresì intervenuta la Regione Toscana che, nel giudizio relativo all'ordinanza n. 234 del 2016, ha preliminarmente eccepito - e ribadito anche con successiva memoria - l'inammissibilità della questione sollevata, per difetto di rilevanza (venendo in quel caso in contestazione un provvedimento adottato dalla Provincia, antecedentemente al trasferimento alla Regione della funzione di pertinenza) e, in entrambi i giudizi, ha concluso (ed ulteriormente argomentato anche con duplice successiva memoria) per la non fondatezza, sotto ogni profilo, delle censure rivolte ai menzionati artt. 10 (comma 3) e 11-bis (comma 5) della propria legge n. 22 del 2015, come in prosieguo modificata dalla legge reg. Toscana n. 9 del 2016.

In particolare ha sostenuto che le disposizioni denunciate non avrebbero carattere processuale, costituendo un mero riflesso della disciplina sostanziale relativa al trasferimento delle funzioni previste dalla legge n. 56 del 2014. Ed ha aggiunto che, comunque, «in nessuna disposizione della [...] c.d. legge Delrio, è prevista la successione automatica nelle controversie pendenti, con rinvio all'art. 110 del codice di procedura civile, come nei casi di successione in *universum ius*» e che, dunque, nella fattispecie, «la norma da applicare sarebbe quindi l'art. 111 del codice di procedura civile, per cui «Se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare, il processo prosegue tra le parti originarie»».



*Considerato in diritto*

1.- Con le due ordinanze del Tribunale ordinario di Pisa di cui si è in narrativa detto - e che, per l'identità o connessione delle questioni sollevate, possono riunirsi per essere decise con unica sentenza - è sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale la disposizione di cui all'art. 10, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla successiva legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), con riferimento ai parametri di cui (complessivamente) agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), con riguardo sia alla materia «giurisdizione e norme processuali», sia alla materia «ordinamento civile», e lettera *s*), della Costituzione.

Solo la prima di tali ordinanze r.o. n. 234 del 2016) censura anche l'art. 11-*bis*, comma 5, della stessa legge regionale n. 22 del 2015, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), prima parte, e lettera *s*), Cost.

1.1.- La legge reg. Toscana n. 22 del 2015, poi modificata dalla legge regionale n. 9 del 2016, interviene a valle del trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province - allo Stato o alle Regioni «secondo le rispettive competenze» - attuato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), sub commi da 85 a 95 del suo art. 1, e fa seguito all'Accordo in sede di Conferenza unificata (previsto dal comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014), intervenuto tra lo Stato e le Regioni l'11 settembre 2014.

Nella cornice di tale quadro normativo, la legge regionale in esame trasferisce, quindi, alla medesima Regione, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, tra le altre funzioni non fondamentali, quelle, già spettanti alle Province, nelle materie della gestione dei rifiuti e della difesa del suolo e del demanio idrico, alle quali si riferiscono i provvedimenti adottati dalla Provincia di Pisa, oggetto di impugnazione nei giudizi a quibus, in relazione ai quali viene, appunto, in rilievo il quesito sulla legittimazione a resistere dell'uno o dell'altro ente.

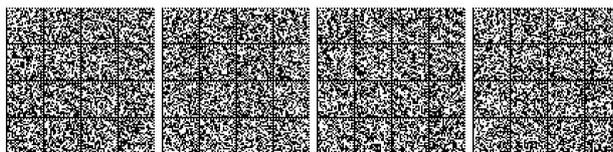
1.2.- Le due disposizioni della legge regionale n. 22 del 2015, della cui legittimità costituzionale dubitano i rimettenti, rispettivamente stabiliscono che «[s]ono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni. Le province e la città metropolitana concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono» (art. 10, comma 3); e che «[r]estano comunque nella competenza della provincia e della Città metropolitana di Firenze le controversie, attinenti ai procedimenti, agli interventi, alle attività e ai rapporti di cui al comma 1, originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016, e l'esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti di natura finanziaria da esse derivanti» (art. 11-*bis*, comma 5).

1.3.- Nella coincidente prospettazione dei giudici a quibus, entrambe le riferite disposizioni risulterebbero invasive della competenza statale esclusiva nella materia «giurisdizione e norme processuali», oltretutto (secondo l'ordinanza r.o. n. 152 del 2017) in quella dell'«ordinamento civile». Dal che la denunciata loro illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, lettera *l*), Cost., illegittimità non superabile - sottolineano detti giudici - in via di «disapplicazione» delle norme stesse.

Ma, proprio in ragione di ciò, tali norme dispiegherebbero un «effetto diretto sull'applicabilità del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014». Il quale, viceversa, dispone (sub lettera *c*) che «l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso [...]».

1.3.1.- Sia l'art. 10, comma 3, sia l'art. 11-*bis*, comma 5, della denunciata legge regionale violerebbero, inoltre, l'art. 3 Cost., «inteso come principio di ragionevolezza, quale corollario del principio di uguaglianza, in quanto comport[erebbero] la conseguenza irragionevole ed incoerente di non consentire - diversamente da quanto accade nelle altre regioni - il subentro della Regione Toscana nelle controversie in corso» (così, testualmente, l'ordinanza r.o. n. 234 del 2016).

1.3.2.- Il solo art. 10, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2015 contrasterebbe poi (secondo l'ordinanza n. 152 del 2017) anche con l'art. 97 Cost., «in quanto tutto il personale della Provincia che si occupava delle funzioni non fondamentali ora trasferite è transitato nei ruoli regionali, come alla Regione sono stati trasferiti i fascicoli relativi, con la conseguenza che la Provincia di Pisa non dispone più del personale necessario per lo svolgimento dei procedimenti pendenti, e non ha più la disponibilità materiale dei fascicoli, e tuttavia deve occuparsi del contenzioso pendente».



2.- Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Toscana relativamente alle questioni sollevate con l'ordinanza n. 234 del 2016.

Al fine del decidere in punto di individuazione dell'ente legittimato a resistere nel processo principale, non verrebbero, infatti, in rilievo, secondo la difesa della Regione, i censurati artt. 10 e 11-*bis* della legge regionale n. 22 del 2015, poiché una tale legittimazione farebbe capo senz'altro alla Provincia, che ha applicato la sanzione amministrativa, avverso cui è stata proposta opposizione, nel 2015, in data quindi antecedente a quella (1° gennaio 2016) in cui essa Regione è subentrata nella titolarità e nell'esercizio della funzione cui quella sanzione è connessa.

2.1.- L'eccezione non è suscettibile di accoglimento.

Non è esatto che l'esercizio della funzione da parte dell'autorità si "esaurisca" - come sostenuto dalla Regione - «nel momento in cui è stata emessa l'ordinanza ingiunzione».

Per effetto dell'intervenuta impugnazione di tale ordinanza nel giudizio *a quo*, il procedimento volto ad ottenere il pagamento della correlativa sanzione è evidentemente tuttora «in corso», per cui, ai sensi del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, in esso dovrebbe "succedere" l'ente [id est la Regione] che subentra nella funzione alla quale il rapporto sanzionatorio si riferisce.

Una tale successione è, però, impedita dalle disposizioni regionali censurate che, viceversa, la escludono con riferimento ai procedimenti, come nella specie, «già avviati» ovvero originati da «fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016».

Da qui, dunque, la rilevanza della questione, che la Regione a torto contesta.

3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 3, e 11-*bis*, comma 5, della legge regionale in esame sono entrambe fondate, in riferimento al parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., per il profilo della invasione della sfera di competenza esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali», restando assorbita ogni altra censura.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, anche in base alla riserva di legge statale stabilita dall'art. 108, primo comma, Cost., gli organi legislativi regionali, nel disciplinare gli oggetti rientranti nelle loro competenze, anche di tipo esclusivo, debbono astenersi da qualsiasi interferenza in materia giurisdizionale e processuale (sentenze n. 81 del 2017, n. 299 del 2010, n. 25 del 2007, n. 133 del 1998, n. 154 del 1995, n. 303 del 1994, n. 113 del 1993, n. 505 del 1991, n. 203 del 1987, n. 72 del 1977).

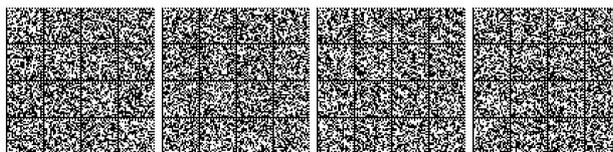
3.2.- Le disposizioni censurate attengono bensì alla vicenda del "riordino" e trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province - demandato (allo Stato *o*) alle Regioni «secondo le rispettive competenze» dai commi 89 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, ma non esauriscono la loro portata precettiva nell'aspetto sostanziale di tale vicenda, poiché si spingono a regolarne anche l'ulteriore profilo, innegabilmente processuale, che attiene alla successione nelle controversie pendenti relative all'esercizio pregresso delle funzioni trasferite.

Dal che, per ciò stesso, lo sconfinamento delle disposizioni regionali in questione in ambito di materia di esclusiva competenza dello Stato, quale quello, appunto, delle «norme processuali», di cui alla lettera *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

3.3.- Sostiene, in contrario, la Regione Toscana che gli artt. 10 e 11-*bis* della propria legge n. 22 del 2015 - nell'escludere dalla successione i «procedimenti già avviati» e «l'eventuale contenzioso» in corso al momento del trasferimento (ad essa ricorrente) delle funzioni provinciali oggetto del riordino *ex lege* n. 56 del 2014 - si siano limitati ad esplicitare una regola implicita nella stessa legge del 2014, in coerenza con il carattere di successione a titolo particolare, e non in *universum ius*, del fenomeno di che trattasi, legato ad un trasferimento di funzioni che prescinde dall'estinzione dell'ente precedente titolare delle stesse. Ciò che sarebbe quindi riconducibile al paradigma dell'art. 111 del codice di procedura civile, per il quale, salvo intervento o chiamata in causa dell'ente subentrante, il processo prosegue tra le parti originarie.

3.3.1.- La tesi della Regione è già, di per sé, errata nella sua duplice premessa ermeneutica.

Per un verso, infatti, l'inclusione dei «rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso», tra quelli oggetto del trasferimento - testualmente disposta dall'art. 1, comma 96, della legge n. 56 del 2014 - non è riconducibile al paradigma dell'art. 111 cod. proc. civ., prefigurando una ipotesi, invece, di successione *ex lege*, disciplinata in via autonoma, con specifico riferimento al riordino delle funzioni delle Province. Per altro verso, la riferibilità alle Province degli «effetti di natura finanziaria» derivanti dalle sentenze che concludono le controversie pendenti (art. 11-*bis* della legge reg. Toscana n. 22 del 2015), viola anche il disposto dell'art. 111 cod. proc. civ., a tenore del quale «[l]a sentenza [...] spiega sempre i suoi effetti anche contro il successore a titolo particolare [...]».



Ma, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, è decisivo il rilievo che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce comunque causa di illegittimità della norma regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2017, n. 234 e n. 195 del 2015, n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).

3.4.- Entrambe le disposizioni scrutinate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, comma 3, e 11-bis, comma 5, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla successiva legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180110

N. 111

*Sentenza 11 aprile - 30 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Violazione delle disposizioni sulla sosta limitata o regolamentata - Sanzione amministrativa per ogni periodo di protrazione oltre l'orario consentito.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 7, comma 15.

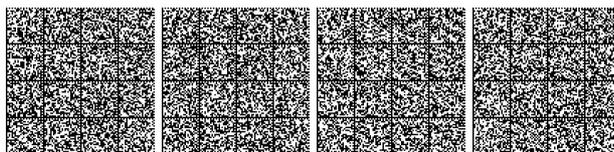
### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Verona con ordinanza del 9 maggio 2017, nel procedimento vertente tra A. F. e il Comune di Verona, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 aprile 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 maggio 2017 (r.o. n. 117 del 2017), il Giudice di pace di Verona ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) che, in caso di protrazione della sosta limitata o regolamentata, prevede la sanzione che va da euro 25 ad euro 100, per ogni periodo per il quale si protrae la violazione.

2.- Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere sull'opposizione ad un verbale con cui era stata contestata la protrazione della sosta, oltre l'orario consentito, per tre periodi ed era stata applicata la sanzione di euro 75,00, corrispondente ad euro 25,00 per ogni periodo per il quale la sosta si era protratta.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, del d.lgs. n. 285 del 1992, poiché dalla sua applicazione deriverebbe un'eccessiva gravosità della sanzione prevista per la protrazione della sosta limitata o regolamentata, per la quale la sanzione da euro 25 a euro 100 viene irrogata in relazione a ciascun periodo di prolungamento della violazione, che l'ordinanza riferisce come correlato al periodo di sosta autorizzato, rispetto a quella irrogabile per la protrazione della sosta vietata, per la quale, invece, la sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra euro 41 ed euro 169 è comminabile per ogni periodo di ventiquattro ore.

Secondo il giudice *a quo* la sproporzione tra il trattamento sanzionatorio della protrazione dell'illecito della sosta vietata, rispetto a quello della protrazione della sosta limitata o regolamentata per un tempo anche inferiore alle 24 ore, sarebbe eccessiva e irragionevole per la maggior gravità della violazione del divieto di sosta rispetto a quello della sosta regolamentata.

Il rimettente, quindi, chiede la declaratoria di incostituzionalità della norma, per violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, nella parte in cui prevede che, in caso di sosta limitata o regolamentata, la sanzione si applica «per ogni periodo per il quale si protrae la violazione».

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* rappresenta che l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale prospettata comporterebbe l'applicazione della sola sanzione prevista nei limiti edittali per la violazione contestata.

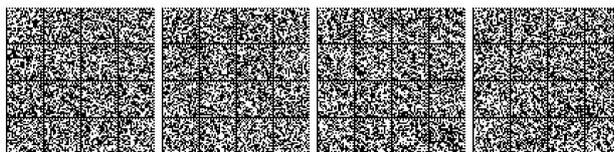
3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha dedotto l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché il giudice *a quo* non avrebbe fornito indicazioni sufficienti alla ricostruzione dei termini della controversia.

Nel merito l'interveniente ha dedotto l'infondatezza della questione per la diversità delle fattispecie poste a confronto: la sosta regolamentata o limitata nel tempo sarebbe finalizzata a favorire il ricambio dei veicoli in sosta e ad assicurare la fruibilità degli spazi di parcheggio dei centri abitati, così che la sanzione è prevista ogni volta che viene superato il termine per il quale è stato pagato il ticket del parchimetro ovvero viene superato il limite massimo di sosta consentita.

Nel caso di divieto, invece, la sanzione è irrogata quando la sosta si prolunga oltre le ventiquattro ore, ovvero vi è applicazione della sanzione aggiuntiva per ogni giorno di protrazione dell'infrazione.

La diversità della fattispecie poste a confronto impedirebbe di individuare nella disciplina del divieto di sosta il *tertium comparationis* alla stregua del quale condurre il giudizio di ragionevolezza.

In ogni caso, secondo l'interveniente la discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei comportamenti da sanzionare precluderebbe l'accoglimento della questione di costituzionalità.



*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice di pace di Verona, con ordinanza dell'8 maggio 2017, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) che, in caso di protrazione della sosta limitata o regolamentata, prevede la sanzione che va da euro 25 ad euro 100, per ogni periodo per il quale si protrae la violazione.

Il rimettente ha premesso di essere chiamato a decidere sull'opposizione a sanzione amministrativa elevata per protrazione della sosta, oltre l'orario consentito, per tre periodi, con conseguente applicazione della sanzione di euro 75, corrispondente ad euro 25 per ogni periodo per il quale la sosta si era protratta.

Secondo il giudice *a quo*, la sanzione derivante dall'applicazione della norma censurata sarebbe irragionevolmente gravosa e sproporzionata rispetto a quella prevista per la protrazione della sosta permanentemente vietata, poiché per la sosta limitata o regolamentata la sanzione si applicherebbe per ogni frazione temporale di protrazione della sosta oltre il limite consentito, mentre in caso di sosta vietata essa verrebbe irrogata ogni ventiquattro ore.

La censura di incostituzionalità investe la possibilità di molteplici reiterazioni della sanzione nelle ventiquattro ore, ad esempio per ogni ora o anche per periodi più brevi, ove previsti dalla sosta limitata o regolamentata, a differenza di quanto, come si è detto, avviene per la violazione del divieto permanente di sosta.

2.- La questione non è fondata.

Il comma 15 dell'art. 7 del d.lgs. n. 285 del 1992, oggetto di censura, prevede che «nei casi di sosta vietata, in cui la violazione si prolunghi oltre le ventiquattro ore, la sanzione amministrativa pecuniaria è applicata per ogni periodo di ventiquattro ore, per il quale si protrae la violazione. Se si tratta di sosta limitata o regolamentata, la sanzione amministrativa è del pagamento di una somma da euro 25 ad euro 100 e la sanzione stessa è applicata per ogni periodo per il quale si protrae la violazione».

La durata del periodo della sosta limitata o regolamentata è stabilita dai regolamenti comunali; per sosta limitata si intende quella entro un limite massimo di durata, normalmente un'ora o tre ore, misurata tramite disco orario, per sosta regolamentata si intende la sosta soggetta a regime tariffario, la cui durata è predeterminata dall'utente con il pagamento della tariffa per il periodo prescelto.

3.- La questione di legittimità costituzionale muove da un'interpretazione della norma secondo la quale la nozione di "periodo", in base al quale può essere reiterata la sanzione, coinciderebbe con il limite di durata della sosta predeterminato dall'utente tramite il pagamento della tariffa o con l'esposizione del disco orario.

Riferisce, infatti, il rimettente che, nel caso sottoposto al suo giudizio, la sosta era limitata ad un'ora, si era protratta per tre ore e all'utente era stata irrogata la sanzione prevista, di euro 25, per tre volte.

Ma questa dedotta illegittimità costituzionale può essere superata da un'interpretazione costituzionalmente orientata.

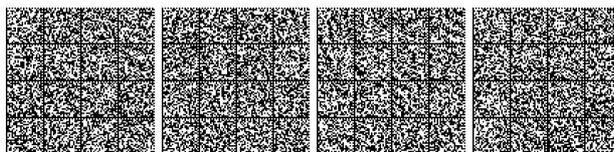
4.- Invero, può ritenersi che il periodo di protrazione della violazione, che consente la reiterazione della sanzione, non si riferisca alla sosta autorizzata per il periodo determinato dal pagamento effettuato dall'utente o indicato nel disco orario esposto.

I regolamenti comunali disciplinano la sosta autorizzandola in determinate fasce orarie della giornata, nelle quali sono vigenti i limiti imposti per la sosta regolamentata o limitata. Pertanto è ragionevole riferire il "periodo" di cui al comma 15 dell'art. 7 del d.lgs. n. 285 del 1992 alla protrazione della sosta oltre la fascia di vigenza giornaliera o infragiornaliera della sosta, limitata o regolamentata, come determinata dai regolamenti comunali.

Non è, pertanto, la concreta specifica limitazione del disco orario o della regolamentazione tariffaria selezionata dall'utente a determinare il periodo oltre il quale deve essere irrogata la sanzione, bensì la protrazione oltre la fascia oraria della sosta limitata o regolamentata, cioè oltre il complessivo periodo fissato dai regolamenti comunali per l'operatività di tali limitazioni.

Le sanzioni per le violazioni così intese saranno certamente più gravose rispetto a quella relativa alla violazione del divieto di sosta permanente, ma sicuramente non sproporzionate; invero, mentre la sanzione per la protrazione del divieto di sosta permanente può essere reiterata ogni ventiquattro ore, quella relativa alla sosta limitata o regolamentata è irrogabile alla fine di ogni fascia oraria, verosimilmente due volte al giorno in caso di due fasce di regolamentazione giornaliera.

Pertanto, alla luce di una corretta interpretazione del dettato normativo, non sussiste l'eccessiva gravosità e sproporzione della sanzione denunciata dal rimettente e la questione di costituzionalità va dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata dal Giudice di pace di Verona, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180111

---

N. 112

*Sentenza 18 aprile - 30 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Raddoppio dei termini di prescrizione per i reati di frana colposa di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 426 cod. pen., e di naufragio colposo di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 428 cod. pen.**

– Codice penale, art. 157, sesto comma.

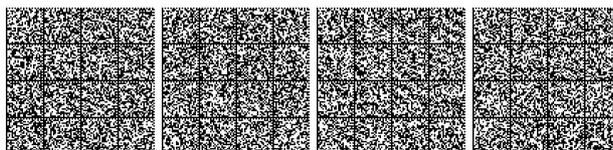
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, promossi con ordinanze della Corte d'appello di L'Aquila e della Corte di Cassazione del 21 ottobre 2015 e del 21 gennaio 2016, iscritte rispettivamente ai nn. 17 e 58 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 18 aprile 2018 il Giudice relatore Franco Modugno.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 ottobre 2015 (r.o. n. 17 del 2016), la Corte d'appello di L'Aquila ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di frana colposa (art. 449 in riferimento all'art. 426 cod. pen.) è raddoppiato.

La corte rimettente riferisce di essere investita dell'appello avverso la sentenza del 25 giugno 2013, con la quale il Tribunale ordinario di Teramo aveva condannato due persone per il reato, commesso in cooperazione colposa (art. 113 cod. pen.), di cui all'art. 449 in riferimento all'art. 426 cod. pen., accertato il 17 febbraio 2006, assolvendo altri tre imputati dalla medesima imputazione perché il fatto non costituisce reato.

Contro tale sentenza avevano proposto appello: *a)* i difensori dei due imputati condannati, chiedendo l'assoluzione dei loro assistiti; *b)* il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Teramo, chiedendo la condanna dei tre imputati assolti in primo grado; *c)* il difensore della parte civile, chiedendo che uno di tali ultimi imputati fosse condannato al risarcimento del danno e al pagamento di una provvisoria.

Ciò premesso, il giudice *a quo* osserva, in punto di rilevanza della questione, che, discutendosi di fatti risalenti al 17 febbraio 2006, sarebbe ampiamente decorso, alla data dell'ordinanza di rimessione, il termine di prescrizione risultante dall'applicazione della regola generale enunciata dall'art. 157, primo comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), secondo la quale il tempo necessario a prescrivere corrisponde al massimo della pena edittale prevista dalla legge, con una soglia minima di sei anni per i delitti e di quattro anni per le contravvenzioni. In quanto punito con la pena massima di cinque anni di reclusione, il delitto di frana colposa, per cui si procede, si prescriverebbe, infatti, in sei anni, aumentati di un quarto per l'intervento di atti interruttivi, ai sensi dell'art. 161, secondo comma, cod. pen.

Sarebbe pertanto evidente l'incidenza sul giudizio principale del raddoppio dei termini di prescrizione dei reati di cui all'art. 449 cod. pen., disposto dal sesto comma dello stesso art. 157 cod. pen.: raddoppio a fronte del quale il delitto in discussione non risulterebbe, viceversa, ancora prescritto.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, la corte rimettente rileva che, per effetto della norma denunciata, il termine prescrizionale del delitto di frana colposa viene ad essere parificato a quello della corrispondente fattispecie dolosa, per la quale l'art. 426 cod. pen. stabilisce la pena massima di dodici anni di reclusione.

La previsione di un identico termine prescrizionale tanto per l'ipotesi dolosa, quanto per quella colposa del medesimo delitto - alle quali pure lo stesso legislatore attribuisce un disvalore nettamente differenziato, come dimostra il divario fra le rispettive pene edittali - scardinerebbe «la scala della complessiva gravità delle due fattispecie criminose, avuto riguardo alla riconosciuta natura sostanziale dell'istituto della prescrizione», con «manifesto vulnus dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza». Una simile disciplina non potrebbe essere, infatti, giustificata da considerazioni relative al grado dell'allarme sociale generato dalle fattispecie in parola, giacché, se pure «i danni ai beni comuni» prodotti dai reati dolosi e dai reati colposi sono in astratto identici, ben diverso è il disvalore che l'ordinamento annette alla rispettiva componente psicologica.

Con la sentenza n. 143 del 2014, la Corte costituzionale ha, d'altronde, già dichiarato illegittimo l'art. 157, sesto comma, cod. pen., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede il raddoppio del termine di prescrizione del reato di incendio colposo, di cui al combinato disposto degli artt. 449 e 423 cod. pen. Ciò, sul rilievo che la prescrizione costituisce un istituto di diritto sostanziale e che la discrezionalità legislativa in materia deve essere esercitata nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento fra fattispecie omogenee.



2.- Con ordinanza del 21 gennaio 2016 (r.o. n. 58 del 2016), la Corte di cassazione, sezione quarta penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di naufragio colposo (art. 449 in riferimento all'art. 428 cod. pen.) è raddoppiato.

La corte rimettente riferisce di essere investita del ricorso per cassazione proposto dagli imputati avverso la sentenza della Corte d'appello di Napoli che - confermando, per questa parte, l'appellata sentenza del Tribunale ordinario di Napoli - aveva ritenuto i ricorrenti responsabili del reato di cui agli artt. 113, 428 e 449, secondo comma, cod. pen., per avere, in cooperazione tra loro, nelle rispettive qualità di comandante e di marinaio timoniere di una nave cisterna, cagionato, a seguito di collisione, il naufragio di un motopeschereccio, nonché del reato di cui agli artt. 113 e 589 cod. pen., per aver causato, in tale occasione, la morte di tre persone presenti a bordo del natante; reati commessi il 29 giugno 2005.

A sostegno dell'impugnazione, i ricorrenti avevano dedotto una articolata serie di motivi, intesi a denunciare, in particolare, il difetto o la manifesta illogicità della motivazione della sentenza impugnata riguardo alla sussistenza del nesso di causalità tra le omissioni addebitate ai ricorrenti stessi e l'evento, alla sussistenza della responsabilità in capo al marinaio timoniere, alla esclusione della responsabilità di due marinai del motopeschereccio, alla quantificazione della percentuale di corresponsabilità degli imputati nella determinazione dell'evento, alle statuizioni civili e alla quantificazione della pena.

Ad avviso della corte rimettente, i motivi proposti «non appa[rirebbero] tutti manifestamente infondati». Non emergendo, peraltro, alla luce delle pronunce di merito, l'evidenza della prova che consentirebbe l'adozione di una decisione liberatoria nel merito ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, occorrerebbe valutare se sia intervenuta, o non, la prescrizione dei reati in contestazione.

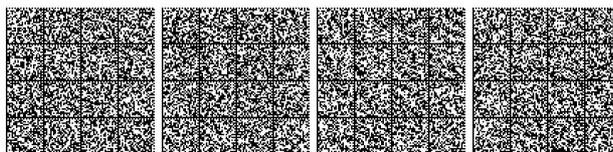
La risposta sarebbe senz'altro affermativa quanto al delitto di omicidio colposo plurimo. Tenuto conto della data di commissione del reato (29 giugno 2005) e dei ventotto giorni di sospensione della prescrizione intervenuti nel corso del giudizio di primo grado in correlazione all'astensione degli avvocati, tale delitto risulterebbe, infatti, prescritto il 26 gennaio 2013.

A diversa conclusione dovrebbe invece pervenirsi, sulla base della normativa vigente, con riguardo al delitto di naufragio colposo. Al riguardo, sebbene il capo di imputazione faccia riferimento agli artt. 428 e 449, secondo comma, cod. pen., la contestazione in punto di fatto, la dosimetria della pena e la circostanza che sia stato ritenuto più grave il delitto di cui all'art. 589 cod. pen. lascerebbero chiaramente intendere che i giudici di merito hanno inteso, in realtà, riferirsi al combinato disposto degli artt. 428 e 449, primo comma, cod. pen. Ciò, sulla base della condivisibile interpretazione secondo cui la disposizione del secondo comma dell'art. 449 cod. pen., nel prevedere il raddoppio della pena nei casi di naufragio o di sommersione di una nave «adibita a trasporto di persone», intende far riferimento ai soggetti ulteriori rispetto ai membri dell'equipaggio. Ogni diversa opzione ermeneutica priverebbe, del resto, di significato la specificazione «adibita a trasporto di persone», tramite la quale il legislatore ha voluto evidentemente sottoporre a una pena più severa i fatti di naufragio o di sommersione che mettano in pericolo anche la vita dei terzi trasportati. Di qui, dunque, l'inapplicabilità della sanzione più grave nel caso in esame, concernente il naufragio di un peschereccio, destinato al solo trasporto dell'equipaggio.

Ricondotta la vicenda oggetto di giudizio alla fattispecie criminosa di cui agli artt. 428 e 449, primo comma, cod. pen., il reato si prescriverebbe, sulla base del disposto dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., solo il 27 luglio 2020.

L'art. 449 cod. pen., sotto la rubrica «[d]elitti colposi di danno», punisce, infatti, al primo comma, con la reclusione da uno a cinque anni «[c]hiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis, cagiona per colpa un incendio, o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo». All'epoca del fatto, il termine massimo di prescrizione applicabile a tale reato, ai sensi dell'art. 161, secondo comma, cod. pen., in presenza di atti interruttivi, sarebbe stato di quindici anni (mentre quello del reato di naufragio doloso, di cui all'art. 428 cod. pen., era di ventidue anni e sei mesi).

La legge n. 251 del 2005 ha modificato, tuttavia, profondamente la disciplina della prescrizione, stabilendo che questa, in via generale, estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e, comunque sia, un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e di quattro anni nel caso di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria. In deroga a tale regola generale, l'art. 157, sesto comma, cod. pen. dispone, peraltro, il raddoppio dei termini di prescrizione di una serie di reati, tra cui quelli previsti dall'art. 449 cod. pen.



A fronte di ciò, il termine di prescrizione del reato in questione - che in base alla regola generale sarebbe pari a sei anni - diviene di dodici anni, aumentabili fino a quindici in presenza di atti interruttivi in base al novellato art. 161, secondo comma, cod. pen., così come nella disciplina previgente. Tale termine non sarebbe, pertanto, ancora decorso.

La corte rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della censurata disposizione sul raddoppio dei termini, nella parte in cui è riferita al delitto di naufragio colposo.

La questione risulterebbe rilevante, giacché, se non vi fosse il raddoppio, troverebbe applicazione - in base all'art. 10, commi 2 e 3, della legge n. 251 del 2005 - la disposizione di cui al novellato art. 157, primo, secondo e terzo comma, cod. pen., in quanto più favorevole, con un termine massimo di prescrizione di sette anni e mezzo, già interamente spirato.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che, con la sentenza n. 143 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il raddoppio dei termini di cui ai precedenti commi dello stesso articolo con riguardo al delitto di incendio colposo, di cui all'art. 449 in riferimento all'art. 423 cod. pen. La Corte ha rilevato come la previsione della norma censurata determini una anomalia di ordine sistematico, facendo sì che il termine di prescrizione dell'incendio colposo risulti addirittura superiore rispetto a quello della fattispecie dolosa, identica sul piano oggettivo: soluzione che - tenuto conto della natura sostanziale dell'istituto della prescrizione, nell'attuale configurazione - travalica i limiti del legittimo esercizio della discrezionalità legislativa, la quale deve svolgersi sempre nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo da non determinare ingiustificabili disparità di trattamento tra fattispecie omogenee.

Ad analoga conclusione dovrebbe pervenirsi, secondo la corte rimettente, anche con riguardo al delitto di naufragio colposo.

In base alla regola generale dettata dal novellato art. 157, primo comma, cod. pen., il delitto di naufragio doloso, di cui all'art. 428 cod. pen., in quanto punito con la pena della reclusione da cinque a dodici anni, si prescrive nel termine di dodici anni, aumentabili sino a quindici anni in presenza di atti interruttivi. Di conseguenza, il termine prescrizionale relativo al naufragio colposo risulta attualmente identico a quello previsto per la corrispondente fattispecie dolosa.

Anche in questo caso, il raddoppio del tempo necessario a prescrivere si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 3 Cost., venendo scardinata «la scala della complessiva gravità delle due fattispecie criminose», espressa dal netto scarto tra le rispettive pene edittali.

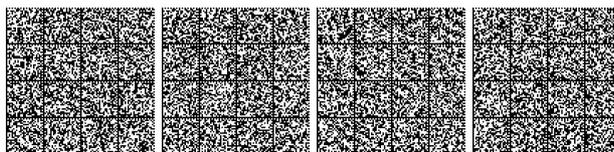
Né, d'altra parte, il riscontrato vulnus costituzionale potrebbe essere rimosso in via di interpretazione. Dovrebbe, infatti, escludersi che il «portato demolitorio» della citata sentenza n. 143 del 2014, basato su una analisi comparativa specifica delle cornici edittali dei delitti di incendio, doloso e colposo, possa essere esteso ad altri e distinti delitti colposi di danno.

3.- In entrambi i giudizi di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, sulla base di analoghe considerazioni, che le questioni siano dichiarate non fondate.

Secondo la difesa dell'interveniente, la circostanza che i reati di frana dolosa e di naufragio doloso siano più gravi, sotto il profilo del coefficiente psicologico, rispetto a quelli di frana colposa e di naufragio colposo non escluderebbe che la scelta di prevedere per i secondi un eguale termine di prescrizione debba ritenersi ragionevole. Per comune esperienza, infatti, l'accertamento dei fatti integrativi dei delitti di frana e naufragio colposi richiede lunghe e complesse attività di indagine, che fisiologicamente determinano un allungamento della durata del processo.

Né sarebbe pertinente il richiamo dei rimettenti alla sentenza n. 143 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto irragionevole la scelta legislativa di sottoporre il reato di incendio colposo, per effetto del censurato meccanismo del raddoppio, a un termine di prescrizione ampiamente superiore a quello previsto per il delitto di incendio doloso. Ciò non implicherebbe, infatti, l'incostituzionalità della previsione, per la fattispecie colposa, del medesimo termine valevole per la fattispecie dolosa, laddove tale opzione legislativa risulti, come nella specie, obiettivamente giustificata.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in ambedue i giudizi, una memoria, rilevando come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 265 del 2017, abbia dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale, basate su considerazioni analoghe a quelle svolte dagli odierni rimettenti, dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il raddoppio del termine di prescrizione «per il reato di disastro ambientale» [*recte*: del delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo, di cui all'art. 449 in riferimento all'art. 434 cod. pen.]: raddoppio che rende il termine prescrizionale di tale fattispecie colposa anch'esso identico a quello della corrispondente fattispecie dolosa.



*Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di L'Aquila dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di frana colposa (art. 449 in riferimento all'art. 426 cod. pen.) è raddoppiato.

La medesima disposizione è sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, in relazione allo stesso parametro, anche dalla Corte di cassazione, sezione quarta penale, nella parte in cui prevede il raddoppio del termine di prescrizione del reato di naufragio colposo (art. 449 in riferimento all'art. 428 cod. pen.).

Le Corti rimettenti denunciano come lesivo dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza il fatto che, per effetto del censurato meccanismo del raddoppio, il termine prescrizionale dei delitti colposi dianzi indicati risulti identico a quello delle corrispondenti fattispecie dolose, punite in modo sensibilmente più severo in ragione del loro maggior disvalore.

2.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe relative alla medesima disposizione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- Le questioni non sono fondate.

Occorre ricordare che, nel disegno originario del codice penale, il tempo di prescrizione dei reati era determinato tramite la loro ripartizione in sei "fasce di gravità" decrescente, in base alla pena edittale massima, a ciascuna delle quali corrispondeva un termine prescrizionale via via più ridotto.

Nel riformare l'istituto della prescrizione, la legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) ha sostituito tale criterio con una regola unitaria. In base ad essa, il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale dei singoli reati, salva la previsione di una soglia minima di sei anni per i delitti e di quattro anni per le contravvenzioni (art. 157, primo comma, cod. pen., come novellato).

La nuova regola ha comportato, sul piano degli effetti, una sensibile e generalizzata diminuzione dei termini di prescrizione dei reati di media gravità: contrazione che è andata a cumularsi con la riduzione - contemporaneamente disposta - dell'effetto dilatorio massimo degli atti interruttivi. A seguito della riforma, infatti, ove intervengano atti di interruzione della prescrizione, il relativo termine non può prolungarsi, comunque sia, di oltre un quarto - anziché della metà, come nel sistema anteriore - fatta eccezione per talune specifiche ipotesi (artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.).

Al fine di limitare gli inconvenienti a ciò connessi, il legislatore della legge n. 251 del 2005 ha ritenuto, quindi, di dover introdurre un correttivo. Ha stabilito, cioè, che per alcune figure criminose - ritenute di particolare allarme sociale e tali da richiedere complesse indagini probatorie - il termine di prescrizione risultante dall'applicazione della regola generale dianzi ricordata (oltre che di quelle enunciate dai successivi commi dello stesso art. 157 cod. pen.) è raddoppiato (nuovo art. 157, sesto comma, cod. pen., disposizione oggi censurata).

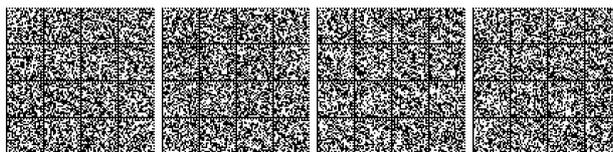
Tra i reati coinvolti nel regime di raddoppio - il cui elenco è stato successivamente ampliato da plurime novelle legislative - figurano i delitti colposi di danno contro la pubblica incolumità previsti dall'art. 449 cod. pen. (cosiddetti disastri colposi). Tale disposizione punisce, al primo comma, con la reclusione da uno a cinque anni «[c]hiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis, cagiona per colpa un incendio, o un altro disastro» tra quelli contemplati nel Capo I del Titolo VI del Libro secondo del codice, concernente i «delitti di comune pericolo mediante violenza».

In questo modo, si è generata però una anomalia. Per alcuni fra i reati in questione il termine di prescrizione della fattispecie colposa è divenuto, infatti, più lungo di quello della corrispondente ipotesi dolosa (identica quanto a condotta ed evento, stante la tecnica di descrizione della fattispecie mediante mero rinvio, utilizzata nel citato art. 449 cod. pen.).

Il fenomeno era particolarmente vistoso rispetto al delitto di incendio. Se commesso con dolo, il reato si prescriveva, infatti, in sette anni (durata massima della pena prevista dall'art. 423 cod. pen.); se realizzato con colpa, in un tempo largamente superiore, ossia in dodici anni. Il termine minimo di prescrizione dei delitti (sei anni) - operante nella specie, discutendosi di reato punito con pena detentiva massima inferiore a tale soglia - risultava, infatti, raddoppiato dalla norma censurata.

4.- Con la sentenza n. 143 del 2014 - richiamata da entrambi gli odierni rimettenti a sostegno delle loro censure - questa Corte ha ritenuto la suddetta anomalia contrastante con l'art. 3 Cost.

Al riguardo, si è rilevato come l'istituto della prescrizione abbia, nel nostro ordinamento, natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006, nonché, più di recente, ordinanza n. 24 del 2017), trovando la sua *ratio*, da un lato, nella cessazione, con il passar del tempo, dell'allarme sociale generato dal reato (sentenze n. 393



del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, nel "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela (sentenza n. 23 del 2013). Tali finalità si riflettono nella tradizionale scelta di correlare il tempo necessario a prescrivere alla gravità del reato, segnata dal livello della pena edittale.

Il legislatore - si è ulteriormente osservato - è certamente abilitato a introdurre deroghe alla regola generale da lui stesso dettata, nella quale non può scorgersi una forma necessaria di attuazione dei principi costituzionali (sentenza n. 455 del 1998, ordinanza n. 288 del 1999). Resta in facoltà del legislatore, in specie, stabilire termini di prescrizione più lunghi di quelli ordinari per determinati reati, in ragione sia del particolare allarme sociale da essi generato, che conferisca loro «una "resistenza all'oblio" nella coscienza comune più che proporzionale all'energia della risposta sanzionatoria»; sia della speciale complessità delle indagini richieste per l'accertamento dei fatti integrativi dei reati stessi e della laboriosità della loro verifica processuale, «cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva» (sentenza n. 143 del 2014).

La discrezionalità legislativa in materia deve essere esercitata, peraltro, sempre nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee, come invece era avvenuto nel caso dell'incendio. Riguardo a questo, il legislatore aveva, infatti, ribaltato la «scala di gravità» dei reati, sottoponendo la fattispecie ontologicamente meno grave, perché connotata dalla colpa, a un termine prescrizione quasi doppio di quello valevole per la fattispecie più grave, identica sul piano oggettivo, ma connotata dal dolo.

Un simile assetto non poteva essere giustificato né con considerazioni legate al grado di allarme sociale, essendo impensabile che un fatto di incendio commesso per colpa "resista all'oblio" nella coscienza sociale assai più a lungo dello stesso fatto commesso con dolo (e, dunque, con atteggiamento psicologico maggiormente pregno di connotazioni negative); né con ragioni di ordine probatorio, essendo egualmente insostenibile che causare un incendio con colpa, anziché con dolo, innalzi verticalmente, nella generalità dei casi, il tasso di complessità dell'attività di accertamento dell'illecito (sentenza n. 143 del 2014).

5.- Secondo gli odierni rimettenti, analoghe conclusioni si imporrebbero anche in relazione ai delitti di frana colposa e di naufragio colposo, risultanti dal combinato disposto, rispettivamente, degli artt. 449 e 426 cod. pen. e degli artt. 449 e 428 cod. pen.

Le ipotesi in questione presentano, peraltro, un evidente tratto differenziale rispetto a quella scrutinata dalla sentenza n. 143 del 2014. Stante il livello delle pene edittali, il meccanismo del raddoppio rende il termine di prescrizione dei delitti in parola, non già nettamente più lungo (com'era per l'incendio), ma esattamente uguale a quello dei corrispondenti delitti dolosi.

Il reato di frana dolosa si prescrive, infatti, in base alla regola generale dell'art. 157, primo comma, cod. pen., in dodici anni (massimo edittale della pena previsto dall'art. 426 cod. pen.). Lo stesso tempo di dodici anni occorre per la prescrizione del delitto di frana colposa. Il termine ordinario di sei anni - termine minimo di prescrizione dei delitti, applicabile nella specie in quanto la pena massima prevista dall'art. 449, primo comma, cod. pen. è, come detto, di cinque anni - viene, infatti, raddoppiato dal sesto comma dell'art. 157 cod. pen.

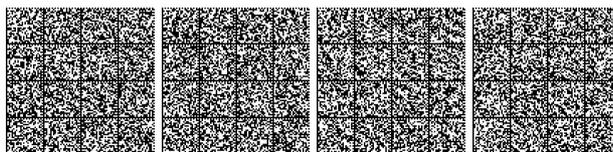
Identico discorso vale con riferimento al delitto di naufragio, laddove questo riguardi una nave non adibita a trasporto di persone: ipotesi che viene in rilievo nel giudizio principale di cui è investita la rimettente sezione quarta penale della Corte di cassazione e alla quale risultano, di fatto, chiaramente circoscritte le sue censure. Anche in questo caso, tanto la fattispecie dolosa, quanto quella colposa si prescrivono nello stesso termine di dodici anni (diversa è la situazione ove si tratti di naufragio di nave adibita a trasporto di persone, la cui causazione per colpa è punita dal secondo comma dell'art. 449 cod. pen. con pena doppia: il che implica che il termine prescrizione della fattispecie colposa lieviti a venti anni).

Ad avviso dei giudici a quibus, il tratto differenziale ora posto in evidenza non cambierebbe le cose. Sarebbe irragionevole e lesivo del principio di uguaglianza che fatti identici, quanto a condotta ed evento, ma puniti in modo sensibilmente diverso in ragione del grado di partecipazione psicologica del reo, siano trattati esattamente allo stesso modo dal punto di vista della prescrizione.

6.- Questa Corte ha già avuto modo, peraltro, di negare validità alla tesi dei rimettenti con la sentenza n. 265 del 2017, successiva alle ordinanze di rimessione.

Con la citata pronuncia, questa Corte ha dichiarato, in specie, non fondate analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., sollevate con specifico riguardo al delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo, di cui al combinato disposto degli artt. 449 e 434 cod. pen. (cosiddetto disastro innominato colposo): delitto il cui termine prescrizione risulta anch'esso perfettamente uguale, in conseguenza del raddoppio, a quello dell'omologa figura dolosa.

Nell'occasione, si è osservato come nella sentenza n. 143 del 2014 non si fosse in alcun modo prospettata «una inderogabile esigenza costituzionale di scaglionare i termini prescrizione in senso inverso rispetto a quanto la legge n. 251 del 2005 aveva fatto con riguardo al delitto di incendio: nel senso, cioè, che occorra stabilire, senza possibilità di eccezioni, per l'ipotesi colposa un termine diverso e più breve di quello valevole per la versione dolosa del medesimo reato» (sentenza n. 265 del 2017).



In effetti, l'equiparazione del termine prescrizionale delle due forme di realizzazione dello stesso delitto - dolosa e colposa - non rappresenta affatto una "anomalia" introdotta per la prima volta dalla legge n. 251 del 2005. Al contrario, il fenomeno era già ampiamente noto al sistema anteriore. L'originario criterio delle "fasce di gravità" dei reati comportava, infatti, che quante volte le pene edittali massime del delitto doloso e del suo corrispondente colposo ricadessero entrambe nella medesima "fascia", il relativo tempo di prescrizione risultava identico. Come si ricorda nella stessa sentenza n. 143 del 2014, ciò si verificava anche e proprio in relazione al delitto di incendio: prima della legge n. 251 del 2005, incendio colposo e incendio doloso si prescrivevano ambedue in dieci anni.

Peraltro, anche dopo l'abbandono del criterio "per fasce" permane nell'ordinamento un ragguardevole numero di casi di equiparazione (indipendenti dal censurato meccanismo del raddoppio). Ciò avviene segnatamente per effetto della soglia dei sei anni, quale termine minimo di prescrizione dei delitti, attualmente previsto dall'art. 157, primo comma, cod. pen. Nelle numerose ipotesi - rinvenibili anche nello stesso ambito dei delitti contro la pubblica incolumità - in cui le pene massime del delitto doloso e del suo omologo colposo, benché sensibilmente differenziate, non eccedano, comunque sia, i sei anni, entrambe le fattispecie si prescrivono nello stesso tempo (sei anni, appunto).

Ciò posto, al fine di ritenere che tale fenomeno contrasti con l'art. 3 Cost. non giova richiamare la natura sostanziale della prescrizione, in uno all'esigenza di differenziare situazioni dissimili sul piano della componente psicologica. A differenziare la fattispecie dolosa da quella colposa, assicurando la proporzionalità del trattamento sanzionatorio al disvalore del fatto, provvede la pena. Non è imprescindibile che alla diversificazione delle risposte punitive si coniughi, sempre e comunque sia, quello dei termini di prescrizione.

Il legislatore può bene ritenere, infatti, nella sua discrezionalità, che «in rapporto a determinati delitti colposi la "resistenza all'oblio" nella coscienza sociale e la complessità dell'accertamento dei fatti siano omologabili a quelle della corrispondente ipotesi dolosa, giustificando, con ciò, la sottoposizione di entrambi ad un identico termine prescrizionale»: e ciò anche in via di deroga alla disciplina generale (sentenza n. 265 del 2017).

Questa Corte ha rilevato, altresì, come il discorso valesse in modo particolare con riguardo al delitto di disastro innominato colposo, al quale era riferito nell'occasione lo scrutinio. Prima della recente introduzione dei nuovi delitti in materia di ambiente ad opera della legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente), tale figura criminosa è stata, infatti, ampiamente utilizzata dalla giurisprudenza in funzione punitiva dei fatti di cosiddetto disastro ambientale: fatti che - anche nell'ipotesi colposa - generano nell'attuale momento storico un particolare allarme sociale e i cui effetti si manifestano spesso a notevole distanza di tempo, richiedendo nella generalità dei casi accertamenti complessi tanto nella fase delle indagini quanto in quella processuale.

È ben comprensibile, dunque, la preoccupazione del legislatore della legge n. 251 del 2005 di evitare che, per effetto della nuova regola di determinazione del tempo necessario a prescrivere, si determinasse un drastico abbattimento del termine prescrizionale del disastro innominato colposo, il quale sarebbe rimasto, in pratica, quasi dimezzato, passando da dieci a sei anni: esito che avrebbe impedito, in una larga percentuale di casi, di definire il processo prima dell'estinzione del reato.

Tale preoccupazione si era, d'altro canto, «nel frangente tradotta nella previsione di un regime che resta entro il confine del legittimo esercizio della discrezionalità legislativa in materia, proprio perché implica la semplice equiparazione di detto termine prescrizionale a quello della fattispecie dolosa, e non già - come per l'incendio - lo "scavalco" di quest'ultimo (soluzione costituzionalmente ingiustificabile, per le ragioni indicate nella sentenza n. 143 del 2014)» (sentenza n. 265 del 2017).

7.- Le considerazioni ora ricordate risultano estensibili, *mutatis mutandis*, anche alle figure della frana colposa e del naufragio colposo (di nave non adibita a trasporto di persone), oggetto delle odierne questioni.

Tali fattispecie delittuose individuano "disastri" - rispettivamente, di tipo naturalistico e relativi ai trasporti marittimi - idonei anch'essi a suscitare, pur quando provocati colposamente, un marcato allarme sociale e forieri, al tempo stesso, nella generalità dei casi, di problematiche assai complesse sul piano dell'accertamento tanto del nesso causale tra condotta ed evento, quanto della colpa, tenuto conto della pluralità di fattori che possono condizionare la verifica del disastro e delle difficoltà che spesso presenta la dimostrazione della sua prevedibilità da parte dell'agente e dell'incidenza delle regole cautelari al cui rispetto egli era tenuto.

Anche con riferimento alle figure delittuose in discorso ben si giustifica, quindi, l'intento del legislatore di evitare, tramite il meccanismo del raddoppio, che le nuove regole introdotte nel 2005 provocassero una energica compressione dei termini prescrizionali (da dieci a sei anni): compressione equivalente addirittura a un dimezzamento "secco", se cumulata alla limitazione dell'effetto dilatorio massimo degli atti interruttivi (dai precedenti quindici anni a soli sette anni e mezzo).

Pure con riguardo ai delitti considerati, d'altro canto, la preoccupazione sottesa alla previsione del sesto comma dell'art. 157 cod. pen. si è concretamente tradotta in un regime che - alla luce di quanto posto in evidenza dalla sentenza n. 265 del 2017 - resta all'interno del confine entro il quale può ragionevolmente spaziare la discrezionalità legislativa in materia. Come nel caso del disastro innominato, il raddoppio implica, infatti, l'equiparazione del termine prescrizionale della fattispecie colposa a quello della fattispecie dolosa, e non già lo "scavalco" di quest'ultimo.

8.- Sulla base delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate, dunque, non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di L'Aquila e dalla Corte di cassazione con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180112

N. 113

*Sentenza 10 aprile - 31 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Usi civici - Terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti da Comuni, frazioni di Comuni, Università e associazioni agrarie - Possibilità, se già edificati, di alienazione agli occupatori ad un prezzo per essi particolarmente vantaggioso, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate.**

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 8, come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

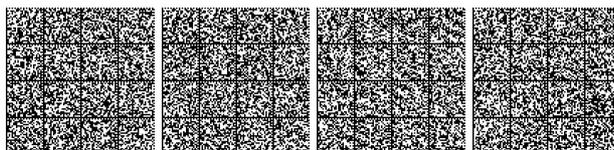
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO',

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», promosso dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana con ordinanza del 3 ottobre 2017, nel procedimento vertente tra M. C. e altro e l'Università agraria di Valmontone e altra, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di M. C. e altro;

udito nella udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Edoardo Di Giovanni e Maria Athena Lorizio per M. C. e altro.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 ottobre 2017, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)*, e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

La disposizione censurata, riportata integralmente nel considerato in diritto, prevede la possibilità di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico, le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizione di particolare favore.

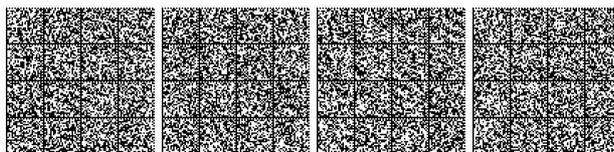
1.1.- In punto di fatto, il Commissario rimettente premette di aver iniziato, d'ufficio, a seguito di un esposto dei consiglieri dell'Università agraria di Valmontone, un processo per l'azione di accertamento della qualitas di un terreno con annesso magazzino sito in Valmontone, messo in vendita nonostante non vi fosse un certificato edilizio in sanatoria.

L'Università agraria di Valmontone aveva, difatti, deciso di alienare un appezzamento di terreno chiedendo alla Regione Lazio il cambio di destinazione d'uso, ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751); quest'ultima aveva, invece, ritenuto, «trattandosi di alienazione di terreni demaniali edificati, ai sensi e per gli effetti del comma 1, lettera *a)* dell'art. 8 della L.R. n. 1/1986 e s.m.i. [...] è compito degli Enti titolari dei diritti civici, procedere autonomamente all'alienazione senza la necessità di acquisire l'autorizzazione regionale, stante la competenza».

La predetta Università agraria si era quindi avvalsa della facoltà, concessa dalla norma censurata, di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, il venir meno degli usi civici e, conseguentemente, del vincolo ambientale, consentendo, in definitiva, l'alienazione.

1.2.- In ordine alla rilevanza della sollevata questione, il rimettente espone che, in base alla normativa regionale, con il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, il bene avrebbe acquisito natura disponibile e sarebbe legittimamente alienabile: il Commissario dovrebbe, quindi, limitarsi a prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e, conseguentemente, dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa. L'univocità della previsione legislativa non consentirebbe, infatti, interpretazioni differenti e la sde-manializzazione deriverebbe direttamente dalla legge impugnata, non essendo necessari né ulteriori atti amministrativi né ulteriori accertamenti istruttori nel corso della causa già matura per la decisione.



1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della medesima questione, il Commissario rimettente osserva che la materia degli usi civici sarebbe disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), al fine di garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Alle Regioni sono state, difatti, trasferite, con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, cosicché la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie a quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.

La legge impugnata contrasterebbe, in definitiva, con l'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 e con l'art. 42 del r.d. n. 332 del 1928, i quali richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera a (terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente) del medesimo art. 11.

Costituirebbe, infine, principio fondamentale in materia il fatto che le eccezionali ipotesi di legittimazione o di alienazione non possano mai interrompere la continuità del patrimonio collettivo venendo altrimenti compromessa la fruibilità di detto patrimonio.

1.4.- Sotto altro profilo, il Commissario rimettente osserva che «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici» sarebbero state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), dapprima con l'art. 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), quindi con l'art. 142, comma 1, lettera *f* [*recte h*], 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). Si tratterebbe di norma di grande riforma economico-sociale (sono citate le sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) che limita l'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici - prosegue il rimettente - è stata affermata da questa Corte a partire dalle sentenze n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995 e dall'ordinanza n. 316 del 1998. Sarebbe in sostanza lo stesso aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, un valore costituzionale di per sé (sentenza n. 367 del 2007).

Ne deriva che la Regione «non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato» (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

Nel caso in esame, la Regione Lazio avrebbe, in definitiva, determinato una sostanziale sclassificazione dei terreni gravati da uso civico in quanto edificabili o, addirittura, abusivamente edificati e quindi condonati, benché sia certo che la normativa regionale «non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive» (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, la norma regionale eccederebbe dall'ambito di competenza legislativa regionale, incidendo nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata al legislatore statale dall'art. 117, lettera *s*), Cost., come già riconosciuto da questa Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014); incontrerebbe il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (è menzionata la sentenza n. 210 del 2014); violerebbe, infine, la competenza statale esclusiva in materia anche sotto il profilo della pianificazione paesaggistica (art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004).

1.5.- Inoltre, la normativa regionale consentirebbe il trasferimento della proprietà del suolo e farebbe venir meno vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici anche non autorizzati. Essa configurerebbe dunque ulteriori ipotesi di sanatoria edilizia in contrasto con la legislazione statale (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia-Testo A»), alla quale è riservata detta materia (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

1.6.- La disposizione impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione», anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014. Il legislatore regionale avrebbe difatti pretermesso di considerare, attraverso un idoneo procedimento, gli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato sarebbe titolare.

1.7.- L'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 confliggerebbe, infine, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di coerenza dell'ordinamento, in quanto consentirebbe all'autore di un illecito edilizio (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha compromesso, con danno della collettività. Diversamente,



l'art. 934 del codice civile prevede il principio dell'accessione, in base al quale qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. Parimenti, l'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, il «bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive» vengano acquisiti al patrimonio del Comune. Nel caso in esame, al contrario, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale verrebbe "premiato" mediante «l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime», configurando così una ipotesi di accessione invertita in contrasto con le previsioni della normativa statale.

In definitiva, la legge regionale in esame prevederebbe un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produce la trasformazione del demanio in allodio.

2.- Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione.

Le parti private ribadiscono, quale primo motivo di illegittimità costituzionale, la violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 118 Cost., rimarcando la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004. L'alienazione consentita dalla legge regionale laziale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia. Vengono richiamate, in proposito, le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998.

Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici da liquidare dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. - del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 - non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata. La natura dominicale o comunque reale del diritto civico e degli altri diritti collettivi (è citata Cassazione civile, sezione seconda, 29 luglio 2016, n. 15938) sarebbe peraltro oggi espressamente riconosciuta dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

Il giudice *a quo* premette di avere avviato d'ufficio - su sollecitazione di due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone - un processo per l'azione di accertamento della qualitas di un terreno con annesso magazzino, sito in Valmontone e promesso in vendita a una società privata dalla medesima associazione agraria.

Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessa dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area.

L'art. 8 stabilisce, difatti, che «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: *a*) agli occupatori, se già edificati; *b*) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera *a*), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata



a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3. Per i terreni di cui al comma 1, lettera *b*), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4. Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico. 5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6. Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: *a*) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; *b*) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; *c*) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

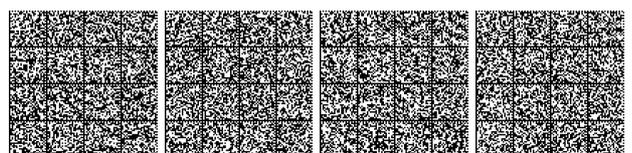
Il rimettente, dopo aver precisato che non è necessario «svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione» e che la norma avrebbe determinato l'automatica sclassificazione dei beni civici - ciò comportando che l'accertamento giudiziale dovrebbe limitarsi alla presa d'atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale, con conseguente estinzione *ex lege* dei «diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa» - ritiene che la norma impugnata contrasti, tra gli altri, con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dettando norme in ambito di competenza esclusiva dello Stato.

In buona sostanza, la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codice civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno). Alle Regioni sarebbero state trasferite, per effetto del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e - per di più, come nella fattispecie in esame - compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

Inoltre, le ipotesi di alienazione e legittimazione non potrebbero mai essere adottate interrompendo «la continuità del patrimonio collettivo altrimenti ne verrebbe compromessa la fruibilità nel suo complesso. Nel caso di specie tale esigenza non è in alcun modo tutelata».

La Regione avrebbe poi operato detta sclassificazione in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe «all'autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività».

Al contrario, il principio civilistico dell'accessione sarebbe rinvenibile nell'art. 934 del codice civile, ai sensi del quale qualsiasi costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. L'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), stabilirebbe,



a sua volta, che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, si determini l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive. Secondo la norma impugnata, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale sarebbe, al contrario, "premiato", consentendogli l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime, in contrasto con le previsioni della normativa statale, configurandosi così una ipotesi di "accessione invertita".

Verrebbe quindi configurata un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produrrebbe la trasformazione del demanio in allodio.

Il giudice rimettente censura poi la norma in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 142 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), che dichiara - alla lettera *h*) - di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Viene all'uopo richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di valorizzazione ambientale attraverso la tutela e la conservazione dei beni collettivi.

Il giudice rimettente prospetta infine il contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, «stante la connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014».

Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione e insistendo, innanzitutto, nella deduzione della violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 118 Cost. Stante la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, l'alienazione consentita dalla legge regionale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia (sono citate le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998). Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996 di questa Corte.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. - del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 - non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata.

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

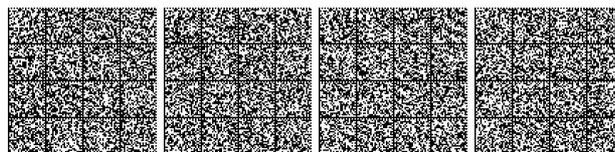
2.- Questa Corte non ignora che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), la quale - senza abrogare o modificare le norme che qui rilevano - ha introdotto alcune novità in materia di usi civici e domini collettivi.

In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Ne discende che, per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo.

Pertanto non occorre restituire gli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della questione alla luce della normativa sopravvenuta, che non potrebbe comunque incidere sulla preesistenza dei diritti condominiali rivendicati dai membri dell'Università agraria di Valmontone.

3.- Il giudizio *a quo* trova il suo fondamento nell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, il quale - per quanto qui interessa - stabilisce che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento [...] ed alla rivendica [...] delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate».



Tale norma è stata sin dall'origine intesa come attributiva di un potere di impulso d'ufficio per l'esercizio della giurisdizione che, prima del trasferimento delle funzioni amministrative, era incidentale, perché sorgeva in occasione dello svolgimento delle funzioni amministrative e a esse era direttamente collegato.

La disposizione, concepita quando il Commissario assommava in sé sia poteri amministrativi che giurisdizionali, è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative commissariali. In particolare, si pose il problema, in relazione ai principi della domanda e della terzietà del giudice, della permanenza o meno di tale potere d'impulso d'ufficio conferito al Commissario dalla citata norma, proprio in quanto devolveva nelle mani di uno stesso giudice sia l'impulso processuale che le funzioni giudicanti.

Un breve excursus su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993. Questa Corte ha evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993). Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995). La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997). Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), e, d'altro canto, più recentemente, con ordinanza n. 21 del 2014, questa Corte, nuovamente investita della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisca un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di «legittimità provvisoria» della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995.

Ferma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario, nel caso in esame l'azione di quest'ultimo sembra riconducibile all'ipotesi di impulso «su istanza degli interessati» di cui all'art. 29 della legge n. 1766 del 1927. Tale disposizione, prevedendo che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche d'ufficio [...]», contempla sostanzialmente due fattispecie: la seconda riconducibile a una giurisdizione di tipo obiettivo, la prima fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti.

Nel giudizio *a quo* gli istanti rivestono la qualifica di amministratori dell'Università agraria di Valmontone e, in quanto tali, sono anche «utenti-condomini» della proprietà collettiva di cui reclamano, anche nell'atto di costituzione nel presente giudizio, la conservazione del regime giuridico e i conseguenti provvedimenti petitori e possessori a beneficio della collettività cui appartengono.

Si tratta di una forma di tutela riservata agli utenti, *uti singuli et cives*, che agiscono con un'azione individuale, e non popolare, poiché essi sono titolari di un proprio diritto, non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti.

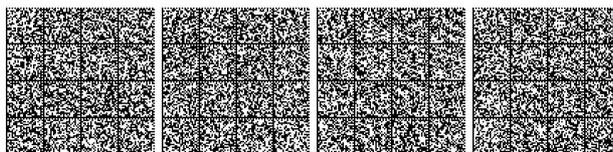
La descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini.

Ciò è tanto più importante, ai fini della tutela, nei casi in cui - come quello in esame - l'ente gestore, cioè l'Università agraria, sostiene interessi antagonisti a quelli degli utenti, avendo deliberato la cessione del bene.

4.- La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro



che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 123 del 2010).

E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione - sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva - e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche.

I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

È esatto pertanto l'assunto del giudice rimettente e degli utenti intervenuti nel presente giudizio, secondo cui il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione - e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione - di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura *contra legem* «con il quale il comune [o l'Associazione agraria] alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, [quando non siano state rispettate] le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

4.1.- Non può essere condivisa invece l'affermazione del rimettente circa la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

È stato già in proposito precisato che, «[m]entre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria b («terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria») fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico. Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio» (sentenza n. 103 del 2017).

Da ciò si evince che nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale - a sua volta - non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale.



Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale.

È stato in proposito affermato che «[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi - a differenza del passato - riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a ("terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente")» (sentenza n. 103 del 2017).

5.- La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunziata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost.

È evidente nel caso in esame l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico.

Deve, al riguardo, essere condiviso l'assunto del giudice rimettente in ordine all'illegittimità della iniusta locupletatio che il legislatore regionale dispone a favore dell'occupatore.

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell'occupazione acquisitiva - che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) - che tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e seguenti cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata.

La logica di tale orientamento «era focalizzata soprattutto sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un'alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene e con le somme accessorie di rito» (sentenza n. 349 del 2007).

Ancor più la disposizione regionale risulta, sotto tali profili, illegittima, poiché: *a)* non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l'interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista; *b)* a differenza della fattispecie inerente alla sentenza n. 349 del 2007, l'indennizzo dell'ablazione non corrisponde al valore del bene "con le somme accessorie di rito", bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l'occupatore, se non addirittura simbolico; *c)* non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto, per i motivi precedentemente specificati, non sarebbe idoneo a intestare l'area ceduta in capo a colui che la occupa.

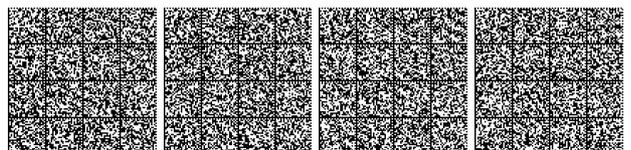
Per converso, non si può fare a meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore *sine titulo* di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene.

Peraltro, l'art. 8 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne: *a)* le procedure di asta pubblica «se [i terreni sono] divenuti edificabili»; *b)* la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2 del menzionato art. 8; *c)* le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico; *d)* la prelazione per i «detentori di aree civiche» di cui al comma 3.

Si tratta di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione". Tale presupposto - come da costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione - può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (*ex multis*, sentenza n. 210 del 2014).

Ciò comporta, con riguardo alle evocate fattispecie, che senza la previa sclassificazione nelle forme di legge: *a)* non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; *b)* non possono essere configurati «legittima realizzazione» o condoni; *c)* non sono rilevanti «successioni nel possesso»; *d)* non sono ipotizzabili prelazioni per i «detentori di aree civiche».

6.- Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, è fondata.



Questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica «ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

Questa Corte ha affermato che «"la conservazione ambientale e paesaggistica" spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). [...] Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006). [...] Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che "configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali" (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle "valli da pesca"). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che "la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale"» (sentenza n. 46 del 1995)» (sentenza n. 210 del 2014).

6.1.- Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico.

Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

Ne consegue che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione - salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali - devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l'ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono. Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell'ente che li rappresenta - come l'Università agraria nel caso in esame - non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale.

In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l'Università agraria (alienando l'immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale anche perché, come detto, esso è consustanziale alla tutela ambientale stessa.

La richiamata evoluzione del sistema di garanzie poste a protezione di questi beni collettivi consente di focalizzare correttamente l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione «servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione



zione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse "di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost." (sentenza n. 391 del 1989)» (sentenza n. 103 del 2017).

Se il mutamento di destinazione è compatibile - sotto gli enunciati profili - col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali - rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) - prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690).

Peraltro, come ricorda il giudice rimettente, il legislatore prevede che tali eccezionali e tassative ipotesi sono comunque precluse quando comportano gravi pregiudizi alla continuità del demanio.

Al contrario, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime - per quanto precedentemente argomentato - devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella Regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

7.- Rimane assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione.

8.- Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

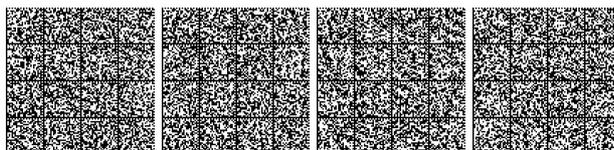
Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 114

*Sentenza 17 aprile - 31 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riscossione delle imposte sul reddito - Esecuzione esattoriale - Limiti alla proponibilità delle opposizioni regolate dagli artt. 615 e 617 cod. proc. civ. - Inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione, fatta eccezione per quelle concernenti la sola pignorabilità dei beni, e delle opposizioni agli atti esecutivi relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 57, comma 1, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

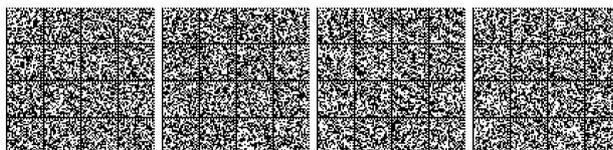
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), e dell'art. 3, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, promossi dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Sulmona con due ordinanze del 31 e dell'11 dicembre 2013 e dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Trieste con due ordinanze del 19 agosto 2015 e del 28 marzo 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 8, 9 e 195 del registro ordinanze 2016 e n. 110 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5 e n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Equitalia Centro spa, di Genagricola spa, di Equitalia Servizi di riscossione spa, dell'Agenzia delle entrate - Riscossione, ente subentrato nei rapporti giuridici della società Equitalia servizi di riscossione spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 17 aprile 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Simonetta Rottin per Genagricola spa, Marcello Cecchetti per l'Agenzia delle entrate - Riscossione, ente subentrato nei rapporti giuridici della società Equitalia servizi di riscossione spa, a sua volta incorporante Equitalia Centro spa, e per Equitalia servizi di riscossione spa, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 dicembre 2013, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2016, emessa nel procedimento civile promosso da R. C. contro Equitalia Centro spa, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Sulmona ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337).

Riferisce il giudice rimettente che l'attrice, opponente in un procedimento di riscossione coattiva nella forma del pignoramento presso terzi, ha dedotto «l'inesistenza di rapporti con il terzo pignorato, la prescrizione dei crediti attivati dall'agente per la riscossione, la violazione dell'art. 7 dello Statuto dei contribuenti e vizi di notificazione del pignoramento».

Preliminarmente il giudice rimettente ha rilevato d'ufficio che la notificazione dell'atto di pignoramento ex art. 72-bis d.P.R. n. 602 del 1973 era avvenuta con modalità del tutto difformi da quelle previste dalla legge, tanto da poter essere considerata come inesistente. Secondo il rimettente la notifica sarebbe inesistente per essersi Equitalia limitata a spedire al terzo una mera raccomandata con avviso di ricevimento. Ma - lamenta il giudice rimettente - da una parte l'inesistenza della notificazione del pignoramento non può essere fatta valere davanti alle commissioni tributarie, poiché gli atti dell'esecuzione esulano dalla giurisdizione tributaria e non sono previsti nell'elenco degli atti impugnabili in detta sede. D'altra parte, l'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973 limita le opposizioni regolate dagli artt. 615 e 617 del codice di procedura civile e a vizi ben specifici, tra cui non rientrerebbe l'inesistenza della notificazione del pignoramento.

Vi sarebbe, pertanto, un difetto assoluto di giurisdizione con conseguente violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Inoltre la disposizione censurata violerebbe anche la «riserva di legge prevista dall'art. 97 Cost. e 111 Cost.», e contrasterebbe altresì sia con «gli artt. 3, 11, 117 Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui non garantisce al debitore di crediti erariali un processo equo quanto meno in misura pari agli altri debitori»; sia con l'art. 113 Cost. «atteso che si avrebbe una limitata impugnativa del cittadino per atti della pubblica amministrazione, sostanziantesi in forme di notificazione extra ordinem».

La questione sarebbe rilevante - secondo il giudice rimettente - «poiché, stando all'attuale testo normativo, occorrerebbe operare una sospensione cautelare per i soli crediti parafiscali, mentre per quelli erariali si dovrebbe rigettare l'istanza argomentando un difetto assoluto di giurisdizione».

2.- Il medesimo giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Sulmona, con ordinanza del 31 dicembre 2013, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2016, emessa nel procedimento civile promosso da S.D.D. contro Equitalia Centro spa, ha sollevato analoga questione incidentale di legittimità costituzionale dello stesso art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973.

Riferisce il giudice rimettente che l'attrice si opponeva al pignoramento presso terzi lamentando la sua eccessività perché incideva sul suo minimo vitale e chiedeva in via cautelare la sospensione dell'esecuzione.

In questo giudizio Equitalia Centro spa restava contumace.

Preliminarmente il giudice rimettente rileva d'ufficio che Equitalia si era limitata a spedire al terzo una mera raccomandata con avviso di ricevimento. Ma - secondo il rimettente - la notificazione avvenuta con questa modalità doveva essere considerata come inesistente.

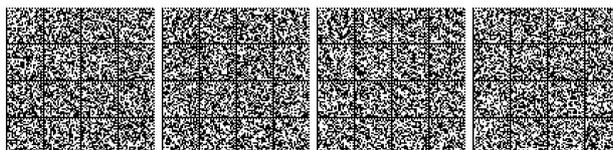
Quanto alle ragioni del dubbio di legittimità costituzionale, il giudice rimettente svolge rilievi analoghi a quelli della precedente ordinanza dello stesso tribunale.

3.- In entrambi i giudizi incidentali promossi dal Tribunale ordinario di Sulmona si è costituita Equitalia Centro spa con atti depositati il 23 febbraio 2016, domandando che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque, nel merito, manifestamente infondate.

Con atti depositati il 23 febbraio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo parimenti che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

Con memoria depositata il 27 marzo 2018, l'Agenzia delle entrate - Riscossione, succeduta a Equitalia Centro spa, ha sostenuto la manifesta inammissibilità delle questioni e comunque la loro manifesta infondatezza.

4.- Con due distinte ordinanze di analogo contenuto del 19 agosto 2015 e del 28 marzo 2017, iscritte rispettivamente al n. 195 del registro ordinanze 2016 e al n. 110 del registro ordinanze 2017, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Trieste in due procedimenti civili promossi dalla società Genagricola spa contro Equitalia nord spa e Azienda Servizi Integrati, terzo pignorato, e contro Equitalia nord spa e GSE spa - Gestore dei servizi energetici, terzo pignorato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, e, «ove occorra», dell'art. 3, comma 4, lettera a), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248.



Riferisce il giudice rimettente che, in entrambi i giudizi, la società Genagricola spa, esecutata opponente, aveva proposto opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., avverso i pignoramenti presso terzi avviati, ex art. 72-bis del d.P.R. n. 602 del 1973, da Equitalia Nord spa, per i crediti per l'imposta comunale sugli immobili (ICI) rispettivamente per gli anni 2008 e 2009 non corrisposta al Comune di Cassano allo Ionio, avente ad oggetto i crediti vantati dall'opponente nei confronti dei terzi.

In precedenza la stessa società Genagricola spa aveva impugnato sia gli avvisi di accertamento, sia le successive cartelle di pagamento, domandando e ottenendo la misura cautelare della sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

A seguito dell'adozione di tali misure cautelari Equitalia nord spa sospendeva in autotutela - «sino a nuova comunicazione» - i pignoramenti e lo stesso Comune di Cassano allo Ionio invitava Equitalia a non dar corso all'esecuzione intrapresa.

In entrambi i giudizi di opposizione all'esecuzione la società deduceva l'avvenuta violazione dell'art. 7 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, che ha introdotto in via generale la sospensione *ex lege* degli atti esecutivi esattoriali per la durata di 120 giorni. In violazione di tale disposizione Equitalia aveva avviato l'esecuzione prima che fossero decorsi 120 giorni dalla proposizione del ricorso, e pedissequa istanza cautelare, contro la cartella di pagamento, e comunque, prima che fosse intervenuta la decisione del giudice tributario su tale istanza cautelare.

In entrambi i giudizi la società Genagricola sollevava, inoltre, eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 111 e 113 della Costituzione.

In accoglimento di tale eccezione il giudice adito riteneva non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della censurata disposizione per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 113 Cost.

L'art. 57 citato - prevedendo l'inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni - gli impedirebbe di pronunziarsi sulla fondatezza dell'opposizione proposta dalla società, pur in presenza di elementi di fatto e di diritto che indurrebbero a ravvisarne l'indubbia fondatezza sostanziale e processuale. Tale disposizione violerebbe gli indicati parametri incidendo in senso limitativo sul diritto di difesa del contribuente e sui mezzi di tutela di quest'ultimo contro taluni atti dell'esecuzione in materia tributaria. Infatti l'art. 57 censurato impedisce al debitore opponente la proponibilità dell'opposizione all'esecuzione, che è ammissibile solo per far valere l'impignorabilità dei beni, non anche, in tesi, per rilevare l'illegittimità dell'esecuzione o la carenza dei presupposti dell'esecuzione, costringendo il contribuente a subire in ogni caso l'esecuzione, ancorché ingiusta, con la sola possibilità di presentare ex post una richiesta di rimborso di quanto ingiustamente percepito dall'amministrazione finanziaria o dal suo concessionario per la riscossione, ovvero di agire per il risarcimento del danno.

Secondo il rimettente il citato art. 57 sarebbe in contrasto «con gli artt. 24 e 113 della Costituzione, in quanto impedisce di chiedere ed ottenere tutela giurisdizionale sia nei confronti di privati che nei confronti dello Stato e di altri enti minori», lasciando al contribuente la sola possibilità di agire ex post per il rimborso delle somme versate, nonché «con l'art. 3 della Costituzione in relazione alla differenza di trattamento che crea tra contribuenti che sono in grado di pagare immediatamente l'intero tributo e quelli che, invece, non hanno mezzi sufficienti per farlo».

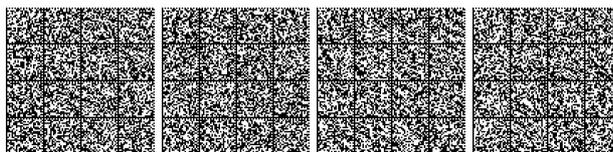
In particolare sarebbe violato l'art. 24 Cost., poiché è impedita, al debitore opponente, in modo generalizzato ed irragionevole, ogni possibilità di difesa, consentendosi al medesimo di fare opposizione all'esecuzione solo ed esclusivamente per far valere l'impignorabilità dei beni, non anche per tutelarsi da esecuzioni illegittime. Sarebbe violato anche l'art. 113 Cost., poiché la disposizione censurata limita e impedisce la tutela del contribuente contro una determinata categoria di atti della pubblica amministrazione e dei concessionari di quest'ultima, impedendo in modo indiscriminato ed ingiustificato ogni difesa contro tutti gli atti dell'esecuzione.

5.- La Genagricola spa si è costituita in entrambi i giudizi incidentali, con atti depositati il 31 ottobre 2016 e il 18 settembre 2017, sviluppando, in sostanza, analoghi argomenti difensivi. La società, aderendo alle censure mosse dal giudice rimettente, ha domandato che ciascuna questione di legittimità costituzionale sia dichiarata fondata.

Con atti depositati il 31 ottobre 2016 e il 18 settembre 2017, si sono costituite Equitalia Nord spa (nel giudizio reg. ord. n. 195 del 2016) e l'Agenzia delle entrate - Riscossione (nel giudizio reg. ord. n. 110 del 2017), entrambe domandando che ciascuna questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o comunque, nel merito, infondata.

Con atti di tenore sostanzialmente analogo, depositati il 2 novembre 2016 e il 19 settembre 2017, è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che ciascuna questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Con memorie depositate il 27 marzo 2018, riferite ad entrambe le ordinanze del Tribunale ordinario di Trieste, l'Agenzia delle entrate - Riscossione ha sostenuto la inammissibilità delle questioni e in subordine la loro infondatezza.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanze in data 11 e 31 dicembre 2013 iscritte rispettivamente al n. 9 e al n. 8 del registro ordinanze 2016, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Sulmona ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111, 113 e 117 della Costituzione e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente, in particolare, dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui, limitando la facoltà di proporre le opposizioni regolate dagli artt. 615 e 617 del codice di procedura civile solo a quelle riguardanti la pignorabilità dei beni ed alle opposizioni agli atti esecutivi concernenti le patologie del titolo e del precetto, non contempla «la facoltà di proporre opposizione nei confronti delle patologie riguardanti il pignoramento o il procedimento di notificazione di detto atto, quand'anche si trattasse dell'inesistenza della notificazione», nonché nella parte in cui «avalla delle modalità di notificazione dell'atto di pignoramento presso terzi diverse da quelle previste dalla legge e per le quali non è consentita al debitore alcuna forma di tutela».

2.- Con due ordinanze di analogo tenore, del 19 agosto 2015 e del 28 marzo 2017, iscritte rispettivamente al n. 195 del registro ordinanze 2016 e al n. 110 del registro ordinanze 2017, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Trieste ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 57 e, «ove occorra, anche» dell'art. 3, comma 4, lettera a), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 113 Cost., nella parte in cui - prevedendo l'inammissibilità sia delle opposizioni regolate dall'art. 615 cod. proc. civ., fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni, sia delle opposizioni regolate dall'art. 617 cod. proc. civ. relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo - costringe «il contribuente a subire in ogni caso l'esecuzione, ancorché ingiusta; con la sola possibilità di presentare ex post una richiesta di rimborso di quanto ingiustamente percepito dalla pubblica amministrazione, o suo concessionario per la riscossione, ovvero di agire per il risarcimento del danno».

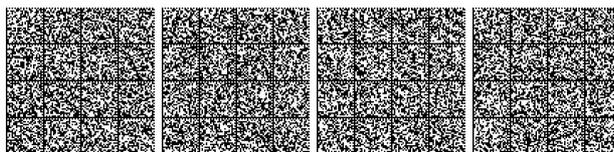
Il tribunale assume che l'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 si pone in contrasto con l'art. 24 Cost., per la menomazione del diritto di difesa derivante dalla limitazione dei casi in cui è ammessa l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., e con l'art. 113 Cost., poiché limita e impedisce la tutela del contribuente contro una determinata categoria di atti della pubblica amministrazione. Inoltre ritiene violati l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento tra contribuenti secondo che il debito riguardi, o meno, tributi per i quali l'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), prevede la giurisdizione tributaria, e l'art. 111 Cost., per contrasto con il principio del giusto processo.

3 - Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale ordinario di Sulmona e dal Tribunale ordinario di Trieste, sono in larga parte sovrapponibili e quindi si rende opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

4.- Le questioni poste con le due ordinanze di rimessione del Tribunale ordinario di Sulmona sono inammissibili.

Nell'ordinanza iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2016 il tribunale rimettente - a fronte delle censure della parte attrice, che ha proposto opposizione al pignoramento presso terzi lamentando la sua eccessività perché incidente sul suo minimo vitale e ha chiesto in via cautelare la sospensione dell'esecuzione - si limita a rilevare d'ufficio che la notificazione al terzo pignorato è avvenuta con modalità del tutto difformi da quelle previste dalla legge, tanto da poter essere considerata come inesistente.

Ma, da una parte, la fattispecie del giudizio *a quo* non è descritta se non con il sommario ed assai sintetico riferimento alla censura mossa dalla parte assoggettata a riscossione coattiva. D'altra parte comunque - considerato che la parte attrice non ha eccepito il vizio di notifica dell'atto di pignoramento presso terzi - l'atto potrebbe avere comunque raggiunto il suo scopo (art. 156, terzo comma, cod. proc. civ.) anche in presenza di una modalità della notifica che il giudice ricorrente assume essere *contra legem*, ma che non riconduce alla categoria dell'inesistenza della notifica nei termini ristretti e più puntuali da ultimo ritenuti dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 20 luglio 2016, n. 14916).



È quindi carente la motivazione in ordine alla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, considerato anche che la doglianza della parte attrice in ordine ai limiti di pignorabilità del suo credito nei confronti di terzi non incontra affatto la limitazione di ammissibilità dell'opposizione all'esecuzione prevista dal censurato art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, essendo invece ammessa proprio quando concerne la pignorabilità dei beni.

Anche nell'ordinanza iscritta al n. 9 del registro 2016 del medesimo tribunale rimettente la fattispecie del giudizio *a quo* è solo richiamata in termini sommari e del tutto insufficienti.

Inoltre - a fronte delle censure della parte attrice che, secondo il sintetico e generico riferimento contenuto nell'ordinanza di rimessione, ha sostenuto l'inesistenza di rapporti con il terzo pignorato, la prescrizione dei crediti attivati dall'agente per la riscossione, la violazione dell'art. 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), e vizi di notificazione del pignoramento - il tribunale, anche in questo secondo giudizio, ha rilevato d'ufficio che la notificazione al terzo pignorato sarebbe avvenuta con modalità difformi da quelle previste dalla legge sì da dover essere considerata come inesistente. Il rimettente però non spiega le ragioni per cui tale vizio, avendo ad oggetto un atto della riscossione fiscale (il pignoramento presso terzi) e non già il titolo posto a fondamento della riscossione stessa (la cartella di pagamento) - e comunque non risolvendosi nell'inesistenza della notificazione (secondo la citata giurisprudenza di legittimità) - non possa esser fatto valere con l'ordinaria opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ., atteso che l'art. 57 censurato esclude soltanto le opposizioni relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo.

Tutte le sollevate questioni sono, quindi, inammissibili.

5.- Invece le questioni poste con le ordinanze del Tribunale ordinario di Trieste, sostanzialmente identiche seppur riferite a diverse annualità dell'obbligo tributario della società opponente, sono ammissibili.

In entrambi i giudizi a quibus la società, assoggettata a riscossione coattiva, dopo aver proposto al giudice tributario ricorso avverso sia l'avviso di accertamento, sia la cartella di pagamento e dopo aver chiesto la sospensione giudiziale dell'esecuzione degli atti impugnati, contesta, con atto di opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., il diritto di Equitalia Nord spa di procedere ad espropriazione forzata nella forma del pignoramento presso terzi, effettuato ai sensi dell'art. 72-bis del d.P.R. n. 602 del 1973, facendo valere il termine di moratoria di 120 giorni previsto dall'art. 7, comma 1, lettera m), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106, il quale ha previsto che, in caso di richiesta di sospensione giudiziale degli atti esecutivi, non si procede all'esecuzione fino alla decisione del giudice e comunque fino al centoventesimo giorno.

Il giudice dell'esecuzione, adito dalla società, è quindi chiamato a fare applicazione della disposizione censurata la quale prevede che nel procedimento di riscossione esattoriale l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. è inammissibile, fatta eccezione per quella concernente la pignorabilità dei beni.

D'altra parte sussiste, secondo il giudice rimettente, l'interesse ad agire della società opponente perché, pur essendo stato il pignoramento presso terzi sospeso in autotutela da Equitalia Nord, ciò però è avvenuto - rileva il tribunale - «sino a nuova comunicazione» e quindi il procedimento di riscossione può essere riattivato in qualsiasi momento. Ciò costituisce una non implausibile motivazione della ritenuta sussistenza dell'interesse della società ad ottenere una pronuncia di accertamento dell'illegittimità della procedura di riscossione perché avviata quando non era ancora spirato il suddetto termine di moratoria e pertanto era preclusa per legge.

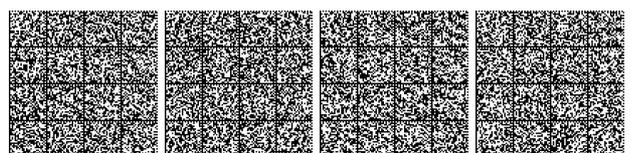
Rilevanti sono quindi le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale ordinario di Trieste.

Sussiste inoltre anche una sufficiente motivazione della ritenuta non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità, nonché la plausibile non adottabilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

In via preliminare va poi precisato che oggetto dell'incidente di costituzionalità è solo l'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, e non anche l'art. 3, quarto comma, lettera a), del decreto-legge n. 203 del 2005, seppur indicato nel dispositivo delle ordinanze di rimessione, ma soltanto «ove occorra» e senza che alcuna censura nei suoi confronti sia mossa dal tribunale rimettente. Infatti tale ultima disposizione - la quale prevede che l'agente per la riscossione opera con i poteri e secondo le disposizioni di cui al Titolo I, Capo II, e al Titolo II, del d.P.R. n. 602 del 1973 - è richiamata dal giudice rimettente al solo fine di confermare l'applicabilità dell'art. 57 citato nel giudizio *a quo* e quindi al fine di coonestare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di tale disposizione; la quale è l'unica investita dalle censure mosse dal giudice rimettente.

6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost. e che investono l'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, segnatamente il suo comma 1, lettera a), sono fondate.

7.- Il censurato art. 57, come sostituito dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 46 del 1999, n. 46, disciplina attualmente l'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi nel regime della riscossione delle imposte sul reddito, come già faceva in passato l'art. 54 del medesimo d.P.R. nella sua originaria formulazione, in vigore fino al riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo di cui al citato d.lgs. n. 46 del 1999.



In precedenza era quest'ultima disposizione (l'art. 54) che - nel contesto della disciplina processuale del contenzioso tributario all'epoca vigente, prima della riforma del 1992, e derogando al regime generale della riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato - regolava la materia della riscossione delle imposte sul reddito in termini particolarmente restrittivi per il contribuente ad essa assoggettato quanto alla prevista inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione.

Infatti, in generale per le entrate patrimoniali dello Stato l'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato) accordava ampia tutela al debitore perché stabiliva che egli, nel prescritto termine (di trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione), poteva proporre opposizione (o ricorso) avanti al conciliatore o al pretore o al tribunale del luogo in cui aveva sede l'ufficio emittente, nel rispetto delle norme del codice di rito, espressamente richiamato, e riconosceva al giudice adito il potere di sospendere il procedimento coattivo. Invece per le imposte sul reddito il testo originario dell'art. 54 del d.P.R. n. 602 del 1973 - prevedendo seccamente, al secondo comma, che «[l]e opposizioni regolate dagli artt. da 615 a 618 del codice di procedura civile non sono ammesse» - escludeva qualsiasi opposizione del contribuente, consentendo solo quella di terzo ex art. 619 cod. proc. civ.

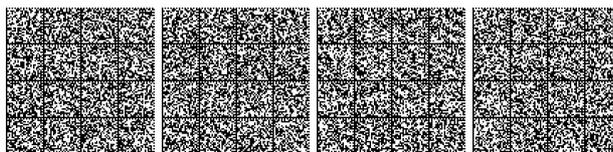
Questa preclusione assoluta era però bilanciata, in termini di disciplina speciale derogatoria, dall'ulteriore prescrizione del medesimo art. 54 che stabiliva, al primo comma, che «[l]a procedura esecutiva non può essere sospesa dall'esattore se la sospensione non sia disposta dall'intendente di finanza ai sensi dell'art. 53 o dal pretore in seguito ad opposizione di terzo». Era quindi riconosciuta al contribuente assoggettato a riscossione esattoriale una tutela amministrativa (il ricorso all'intendente di finanza), alla quale solo successivamente poteva seguire - secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 26 novembre 1993, n. 11717) - una tutela giudiziaria innanzi al giudice amministrativo adito avverso l'eventuale provvedimento sfavorevole dell'intendente di finanza, mentre il ricorso al giudice tributario avverso il ruolo non sospendeva ex se l'esecuzione, né questa poteva essere sospesa da quel giudice, ove adito, in quanto, nel regime processuale del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), non ne aveva il potere.

8.- Si aveva pertanto che, in caso di controversia tributaria promossa avverso il ruolo dal contribuente che contestasse il diritto dell'amministrazione finanziaria di procedere a riscossione esattoriale, solo l'intendente di finanza - organo della stessa amministrazione che aveva attivato la procedura di riscossione - poteva adottare il provvedimento di sospensione dell'esecuzione (art. 39 d.P.R. n. 602 del 1973). Ricorrente era l'affermazione in giurisprudenza, anche recente (*ex plurimis*, Cassazione civile, sentenza 18 ottobre 2013, n. 25855), secondo cui, con riferimento al regime dell'esecuzione esattoriale precedente alla riforma del 1999, l'art. 54 citato, nell'escludere l'ammissibilità delle opposizioni sia all'esecuzione che agli atti esecutivi, configurava un'ipotesi di improponibilità assoluta della domanda per carenza, nell'ordinamento, di una norma che riconoscesse e tutelasse la posizione giuridica di chi intendeva opporsi all'esecuzione o agli atti esecutivi.

In questa situazione la tutela del contribuente era limitata e, di fatto, era prevalentemente successiva alla riscossione stessa dal momento che il medesimo art. 54, al terzo comma, prevedeva che il contribuente, che si fosse ritenuto leso dall'esecuzione esattoriale, poteva agire contro l'esattore dopo il compimento della esecuzione stessa domandando il risarcimento dei danni per aver subito un'esecuzione illegittima. Sull'assunto che ciò identificasse un meccanismo di *solve et repete*, la disposizione fu investita da censure di illegittimità costituzionale non dissimili da quelle che avevano riguardato l'art. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, recante «Legge sul contenzioso amministrativo (All. E)»; disposizione quest'ultima che, non solo condizionava la tutela giurisdizionale del contribuente alla pubblicazione del ruolo e all'iscrizione a ruolo dell'imposta (primo comma), ma anche prevedeva (al secondo comma) che gli atti d'opposizione per essere ammissibili in giudizio dovessero essere accompagnati dal «certificato di pagamento dell'imposta», sicché l'onere del pagamento del tributo costituiva, per il contribuente, presupposto imprescindibile per accedere alla tutela giurisdizionale. Questa Corte, ritenendo violato il diritto alla tutela giurisdizionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'uno e dell'altro comma di tale disposizione (rispettivamente: sentenze n. 125 del 1969 e n. 21 del 1961).

In realtà però nell'art. 54 citato non era rinvenibile una vera e propria clausola di *solve et repete* perché formalmente la tutela giurisdizionale diretta c'era, seppur innanzi al giudice amministrativo e condizionata al previo esperimento del ricorso all'intendente di finanza. Questa Corte ha quindi ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 in riferimento, in particolare, agli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 63 del 1982).

9.- Con la nuova disciplina del contenzioso tributario (d.lgs. n. 546 del 1992) e con quella della riscossione mediante ruolo (d.lgs. n. 46 del 1999), estesa a tutte le entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, il quadro normativo muta radicalmente in termini di maggior tutela per il contribuente



assoggettato ad esecuzione coattiva, seppur con una circoscritta carenza sulla quale - come si viene ora a dire - si appuntano le censure del giudice rimettente.

Innanzitutto viene fissato, quanto alla riscossione coattiva, uno specifico criterio di riparto della giurisdizione tra giudice tributario e giudice (ordinario) dell'esecuzione. Infatti l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 prevede che «[r]estano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto del Presidente della Repubblica».

Viene così tracciata una linea di demarcazione della giurisdizione, posta dalla cartella di pagamento e dall'eventuale successivo avviso recante l'intimazione ad adempiere: fino a questo limite la cognizione degli atti dell'amministrazione, espressione del potere di imposizione fiscale, è devoluta alla giurisdizione del giudice tributario; a valle, la giurisdizione spetta al giudice ordinario e segnatamente al giudice dell'esecuzione.

È questo un criterio di riparto della giurisdizione; ma la sommatoria della tutela innanzi al giudice tributario e di quella innanzi al giudice (ordinario) dell'esecuzione deve realizzare per il contribuente una garanzia giurisdizionale a tutto tondo: in ogni caso deve esserci una risposta di giustizia perché siano rispettati gli artt. 24 e 113 Cost.

Questa tutela - complementare, nell'insieme, e senza sovrapposizioni - della giurisdizione tributaria e della giurisdizione ordinaria c'è, in particolare, quanto al potere cautelare di sospensione della riscossione: come il giudice tributario, sempre che abbia giurisdizione, può sospendere l'esecuzione ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. 546 del 1992 quando dall'atto impugnato può derivare al ricorrente un danno grave ed irreparabile, così il giudice (ordinario) dell'esecuzione - ove sia egli, e non il giudice tributario, ad avere la giurisdizione - può sospendere l'esecuzione quando ricorrano gravi motivi e vi sia fondato pericolo di grave e irreparabile danno (art. 60 del d.P.R. n. 602 del 1973). La necessità della tutela cautelare mediante sospensione dell'esecuzione dei ruoli esattoriali è già stata affermata da questa Corte che, relativamente ad entrate di natura non tributaria, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina di settore che rendeva applicabile, in forza di rinvio, la previgente procedura di riscossione coattiva disciplinata dal d.P.R. n. 602 del 1973 (sentenza n. 318 del 1995).

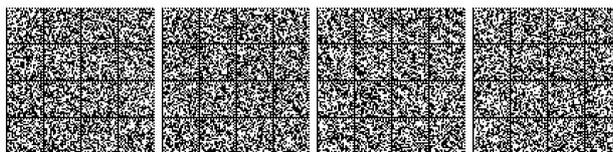
10.- In questo riformato contesto normativo l'opposizione all'esecuzione o quella agli atti esecutivi nel procedimento di riscossione coattiva è disciplinata dal censurato art. 57, nella formulazione sostituita dall'art. 16 d.lgs. n. 46 del 1999, in termini ben diversi da quelli dell'originario art. 54, che - come rilevato - le precludeva del tutto. Non si passa però ad una loro generale ammissibilità secondo le regole ordinarie del codice di rito; anzi l'*incipit* dell'art. 57 conserva ancora la formulazione al negativo, in termini di inammissibilità dell'opposizione. Infatti la disposizione attualmente censurata prevede al primo comma: «Non sono ammesse: a) le opposizioni regolate dall'articolo 615 del codice di procedura civile, fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni; b) le opposizioni regolate dall'articolo 617 del codice di procedura civile relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo».

In vero, l'apertura alle opposizioni agli atti esecutivi - quelle relative alla regolarità formale degli atti della procedura di riscossione - è in realtà piena nel senso che sono tutte ammesse con la sola eccezione delle opposizioni che riguardano la regolarità formale e la notificazione del titolo esecutivo. Ma non è questa una deroga limitativa della tutela giurisdizionale perché queste ultime opposizioni sono attratte alla giurisdizione del giudice tributario. Quindi la tutela del contribuente c'è in ogni caso, senza che le regole di riparto della giurisdizione possano significare alcuna soluzione di continuità della garanzia giurisdizionale nel rispetto dei parametri evocati dal giudice rimettente (artt. 24 e 113 Cost.).

Lo stesso, però, non può predicarsi, in ogni caso, per le opposizioni all'esecuzione, ossia per quelle che vedono il contribuente contestare il diritto dell'agente della riscossione a procedere ad esecuzione forzata, giacché l'art. 57 ammette solo le opposizioni che attengono alla pignorabilità dei beni, ma esclude tutte le altre. Ed è su questa testuale esclusione che si appuntano le censure di illegittimità costituzionale mosse dal giudice rimettente.

11.- Orbene, la disposizione dell'art. 57, comma 1, lettera a), esprime, *in parte qua*, una duplice norma: una, che si sottrae alle censure del giudice rimettente, l'altra, che invece ne è attinta.

Da una parte essa esclude che sia ammissibile l'opposizione all'esecuzione per il solo fatto che il contribuente opponente formuli un *petitum* con cui contesta il diritto dell'amministrazione finanziaria o dell'agente della riscossione di procedere ad esecuzione forzata, come sarebbe invece possibile secondo il canone ordinario dell'opposizione ex art. 615 cod. proc. civ. In questa parte l'art. 57 va ricordato con l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, che demanda alla



giurisdizione del giudice tributario le contestazioni del titolo (normalmente, la cartella di pagamento) su cui si fonda la riscossione esattoriale. Se il contribuente contesta il titolo della riscossione coattiva, la controversia così introdotta appartiene alla giurisdizione del giudice tributario e l'atto processuale di impulso è il ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, proponibile avverso «il ruolo e la cartella di pagamento», e non già l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ.

Sicché, come non c'è affatto un vuoto di tutela nell'ipotesi della prevista inammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi riguardante la regolarità formale e la notificazione del titolo esecutivo, ma solo una puntualizzazione del criterio di riparto della giurisdizione, analogamente la prevista inammissibilità dell'opposizione all'esecuzione, quando riguarda atti che radicano la giurisdizione del giudice tributario, non segna una carenza di tutela del contribuente assoggettato a riscossione esattoriale, perché questa c'è comunque innanzi ad un giudice, quello tributario. L'inammissibilità dell'opposizione ex art. 615 cod. proc. civ. si salda, in simmetria complementare, con la proponibilità del ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, assicurando, in questa parte, la continuità della tutela giurisdizionale.

Non c'è insomma una tutela giurisdizionale concorrente secondo la prospettazione del *petitum* del ricorrente. Altrimenti detto, l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. - che non è soggetta a termine di decadenza - in tanto non è ammissibile, come prescrive l'art. 57 citato, in quanto non ha, e non può avere, una funzione recuperatoria di un ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 non proposto affatto o non proposto nel prescritto termine di decadenza (di sessanta giorni).

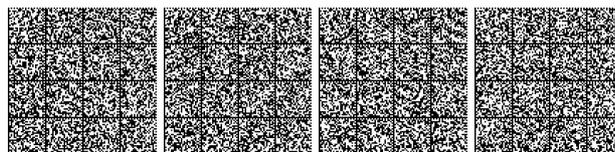
12.- Deve anche aggiungersi che sul crinale di questo canone di riparto di giurisdizione - per cui in tanto è inammissibile l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. in quanto è proponibile il ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 - si colloca quella più recente giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 giugno 2017, n. 13913), che, a composizione di un contrasto, ravvisa nel primo atto della riscossione coattiva (quale l'atto di pignoramento) di cui il contribuente abbia avuto conoscenza, in mancanza di precedenti atti ritualmente notificati, quello recante l'esercizio della potestà impositiva, la cui contestazione radica una controversia devoluta alla giurisdizione del giudice tributario ed onera il contribuente del ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 (nel prescritto termine di decadenza). Anche in tale evenienza la tutela del contribuente c'è, ma è attivata con lo strumento processuale di accesso al giudice tributario costituito dal ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 (nel prescritto termine di decadenza), non essendo ammissibile invece l'opposizione ex art. 615 cod. proc. civ. (senza termine di decadenza). Resta comunque salvo il meccanismo della *translatio iudicii* per cui, quando un giudice declina la propria giurisdizione, il processo continua davanti al giudice munito di giurisdizione, con salvezza degli effetti sostanziali e processuali che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito fin dall'inizio.

Parimenti, peraltro, anche in caso di contestazione della legittimità della riscossione coattiva mediante cartella per il pagamento di sanzioni amministrative, quali quelle per violazioni del codice della strada, si è posto un problema analogo e la giurisprudenza ha ritenuto inammissibile l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. perché nei confronti del primo atto della procedura di riscossione, di cui abbia avuto conoscenza il debitore assoggettato a riscossione coattiva, è esperibile l'ordinaria opposizione al verbale di accertamento della violazione nel prescritto termine di decadenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 22 settembre 2017, n. 22080).

Altra giurisprudenza, in vero, interpretando l'ambito dell'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 cod. proc. civ. come comprensivo anche dell'ipotesi della dedotta nullità derivata dell'atto di pignoramento in ragione della mancata (o invalida) notifica dell'atto presupposto su cui si fonda la riscossione coattiva (cartella di pagamento, intimazione ad adempiere, ingiunzione fiscale), afferma sussistere la giurisdizione del giudice ordinario, chiamato a conoscere dell'opposizione così qualificata (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 ottobre 2016, n. 21690). In questa prospettiva non si pone un problema di inammissibilità dell'opposizione all'esecuzione perché si ritiene che si versi nella fattispecie dell'opposizione agli atti esecutivi.

Ma ciò che rileva in questo giudizio di costituzionalità è che in tutti questi casi la tutela giurisdizionale non soffre quella discontinuità censurata dal giudice rimettente, nel senso che c'è sempre un giudice chiamato a pronunciarsi in ordine alle doglianze della parte assoggettata a riscossione esattoriale, ma si pongono altri e diversi problemi: quelli di riparto di giurisdizione e di identificazione dell'atto processuale necessario per adire il giudice.

13.- Però la censurata disposizione dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), esprime anche un'altra norma: l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. è inammissibile non solo nell'ipotesi in cui la tutela invocata dal contribuente, che contesti il diritto di procedere a riscossione esattoriale, ricada nella giurisdizione del giudice tributario e la tutela stessa sia attivabile con il ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, ma anche allorché la giurisdizione del giudice



tributario non sia invece affatto configurabile e non venga in rilievo perché si è a valle dell'area di quest'ultima. Il dato letterale della disposizione censurata non consente di ritenere che l'inammissibilità dell'opposizione all'esecuzione sia sancita solo nella prima ipotesi e non anche nell'altra.

Il giudice rimettente ha sperimentato la possibilità di interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, ma l'ha correttamente esclusa perché il suo dato testuale è inequivocabile: l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. è inammissibile in ogni caso e quindi anche ove la fattispecie sia fuori dall'area della giurisdizione del giudice tributario e non sia pertanto ammissibile il ricorso ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992.

Sotto questo profilo il caso oggetto dei giudizi a quibus è emblematico: il titolo sul quale si fonda la riscossione è la cartella esattoriale che è stata impugnata innanzi al giudice tributario dalla società opponente; la quale, inoltre, con l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. contesta innanzi al giudice ordinario il diritto dell'agente della riscossione di procedere ad esecuzione forzata, nella forma del pignoramento presso terzi ex art. 72-bis del d.P.R. n. 602 del 1973, allegando la temporanea inidoneità del titolo a legittimare la riscossione in ragione della moratoria di 120 giorni, introdotta dall'art. 7, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge n. 70 del 2011, come convertito, il quale ha previsto che, in caso di richiesta di sospensione giudiziale degli atti esecutivi, non si procede all'esecuzione fino alla decisione del giudice e comunque fino al centovesimo giorno.

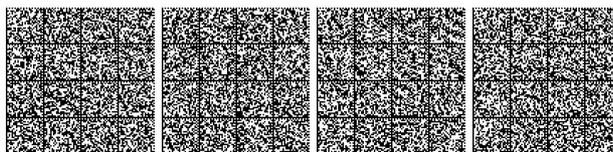
Il giudice rimettente non dubita della propria giurisdizione (ex art. 2 citato) perché il giudizio riguarda atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento, già impugnata innanzi al giudice tributario, e ritiene, secondo un plausibile apprezzamento degli atti processuali, che la contestazione della società sia relativa al diritto di procedere alla riscossione e non riguardi invece la mera regolarità formale del titolo esecutivo o di atti della procedura sicché deve qualificarsi come opposizione all'esecuzione e non già come opposizione agli atti esecutivi.

Del resto è possibile ipotizzare anche altre evenienze che si collocano a valle della notifica della cartella di pagamento, in cui la doglianza del contribuente sia diretta a contestare il diritto di procedere a riscossione coattiva e non già la mera regolarità formale della procedura, come nell'ipotesi dell'intervenuto adempimento del debito tributario o di una sopravvenuta causa di estinzione dello stesso per essersi il contribuente avvalso di misure di favore per l'eliminazione del contenzioso tributario, quale, ad esempio, la cosiddetta "rottamazione" delle cartelle di pagamento ex art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2016, n. 225.

In tutte queste ipotesi in cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario - perché la controversia si colloca a valle della giurisdizione del giudice tributario ex art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 - e l'azione esercitata dal contribuente assoggettato alla riscossione deve qualificarsi come opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., essendo contestato il diritto di procedere a riscossione coattiva, c'è una carenza di tutela giurisdizionale perché il censurato art. 57 non ammette siffatta opposizione innanzi al giudice dell'esecuzione e non sarebbe possibile il ricorso al giudice tributario perché, in tesi, carente di giurisdizione. Né questa carenza di tutela giurisdizionale sarebbe colmabile con la possibilità dell'opposizione agli atti esecutivi laddove la contestazione della legittimità della riscossione non si limiti alla regolarità formale del titolo esecutivo o degli atti della procedura. Una dilatazione dell'ambito di applicazione di tale rimedio processuale lascerebbe comunque un'ingiustificata limitazione di tutela giurisdizionale se non altro in ragione dell'esistenza di un termine di decadenza per la proponibilità dell'azione, che invece non è previsto in caso di opposizione all'esecuzione.

La pur marcata peculiarità dei crediti tributari, che può sì giovare di una disciplina di favore per l'amministrazione fiscale, come ritenuto da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 90 del 2018), e che è a fondamento della speciale procedura di riscossione coattiva tributaria rispetto a quella ordinaria di espropriazione forzata, non è però tale da giustificare che, nelle ipotesi in cui il contribuente contesti il diritto di procedere a riscossione coattiva e sussista la giurisdizione del giudice ordinario, non vi sia una risposta di giustizia se non dopo la chiusura della procedura di riscossione ed in termini meramente risarcitori.

Può richiamarsi in proposito la giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto illegittimo il differimento della tutela giurisdizionale solo dopo l'adempimento dell'obbligazione tributaria secondo il criterio del *solve et repete* (sentenze n. 45 del 1962 e n. 21 e n. 79 del 1961). La pienezza della garanzia giurisdizionale è altresì a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disciplina di settore nella parte in cui, rinviando alle norme previste per la riscossione delle imposte dirette, impediva al debitore esecutato di proporre opposizione all'esecuzione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria (sentenza n. 239 del 1997). Più in generale vi è che la possibilità di attivare il sindacato



del giudice su atti immediatamente lesivi appartiene al diritto, inviolabile e quindi fondamentale, di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.), senza che contro gli atti della pubblica amministrazione la tutela giurisdizionale possa essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (art. 113 Cost.).

14.- In conclusione quindi si ha che - laddove la censura della parte assoggettata a riscossione esattoriale non radichi una controversia devoluta alla giurisdizione del giudice tributario e quindi sussista la giurisdizione del giudice ordinario - l'impossibilità di far valere innanzi al giudice dell'esecuzione l'illegittimità della riscossione mediante opposizione all'esecuzione, essendo ammessa soltanto l'opposizione con cui il contribuente contesti la mera regolarità formale del titolo esecutivo o degli atti della procedura e non anche quella con cui egli contesti il diritto di procedere alla riscossione, confligge frontalmente con il diritto alla tutela giurisdizionale riconosciuto in generale dall'art. 24 Cost. e nei confronti della pubblica amministrazione dall'art. 113 Cost., dovendo essere assicurata in ogni caso una risposta di giustizia a chi si oppone alla riscossione coattiva.

Quindi - assorbite le altre questioni promosse dal giudice rimettente in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost. - va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), citato limitatamente alla parte in cui non prevede che, nelle controversie che riguardano gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento o all'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 cod. proc. civ.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), nella parte in cui non prevede che, nelle controversie che riguardano gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento o all'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 del codice di procedura civile;*

2) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111, 113 e 117 della Costituzione e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Sulmona con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 115

*Sentenza 10 aprile - 31 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Frode all'IVA - Prescrizione - Obbligo per il giudice nazionale, in applicazione dell'art. 325 del TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia europea, di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della "regola Taricco".**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007) art. 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), promossi dalla Corte d'appello di Milano e dalla Corte di cassazione, con ordinanze del 18 settembre 2015 e dell'8 luglio 2016, iscritte rispettivamente al n. 339 del registro ordinanze 2015 e al n. 212 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2 e n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2016.

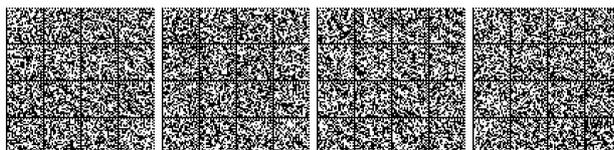
Visti gli atti di costituzione di M.A. S. e di M. B., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Gaetano Insolera e Andrea Soliani per M.A. S., Nicola Mazzacuva e Vittorio Manes per M. B. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 luglio 2016 (r.o. n. 212 del 2016), la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione.



La disposizione censurata ordina l'esecuzione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge n. 130 del 2008, e, conseguentemente, dell'art. 325 di tale trattato.

Il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui, imponendo di applicare l'art. 325 TFUE come interpretato dalla sentenza della Grande sezione della Corte di giustizia 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco, comporta l'omessa applicazione degli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, del codice penale, allorché ne derivi la sistematica impunità delle gravi frodi in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA).

2.- Il giudice *a quo* sintetizza, anzitutto, il contenuto della sentenza Taricco, sottolineando che essa obbliga il giudice penale a negare applicazione al regime legale degli atti interruttivi della prescrizione previsto dagli artt. 160 e 161 cod. pen., con riferimento alle gravi frodi fiscali in danno degli interessi finanziari dell'Unione, punite dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205). La limitazione del termine prescrizione conseguente ad atti interruttivi, con il solo aumento di un quarto rispetto a quello originario, secondo il giudice europeo, è suscettibile di compromettere l'efficacia e la dissuasività delle misure penali adottate dallo Stato membro per reprimere le frodi fiscali lesive degli interessi dell'Unione, e si pone così in potenziale contrasto con l'art. 325 TFUE e con la Convenzione elaborata in base all'art. K3 del Trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Convenzione *PIF*), fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995 e ratificata con legge 29 settembre 2000, n. 300, in relazione alla direttiva n. 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Allorché ciò accada con riguardo a frodi gravi, e in un numero considerevole di casi, l'impunità che ne deriverebbe, prosegue la Corte di giustizia, comporta che il giudice penale è tenuto a portare avanti il giudizio, e a pronunciare eventualmente la condanna, omettendo di rilevare l'estinzione del reato per il decorso del termine ultimo di prescrizione conseguente agli atti interruttivi.

3.- Il giudice rimettente premette di procedere per reati puniti dal d.lgs. n. 74 del 2000 (artt. 2, 5, 8, 10 e 10-ter) e aventi ad oggetto l'IVA, ovvero un'imposta il cui gettito è parzialmente devoluto al bilancio dell'Unione. Ciò comporta che secondo la sentenza Taricco si è nel campo di applicazione dell'art. 325 TFUE e inoltre si è in presenza di frodi gravi, in quanto concernenti vari milioni di euro, e molteplici.

Ai fini della rilevanza delle questioni, osserva la Corte di cassazione, si può concludere nel senso dell'applicabilità in causa della regola desunta dalla sentenza Taricco, ovvero nel senso della non applicazione degli artt. 160 e 161 cod. pen.

La gravità della frode, infatti, ricorrerebbe quando essa non è inferiore all'importo di 50.000,00 euro (art. 2 della Convenzione *PIF*), mentre il numero considerevole di casi di impunità potrebbe essere desunto dal capo di imputazione. Infine, i reati contestati corrisponderebbero alla nozione di frode tracciata dall'art. 2 della Convenzione *PIF*.

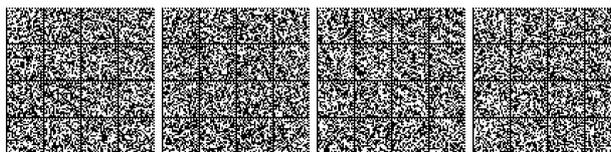
Di conseguenza andrebbe applicata la regola tratta dalla sentenza Taricco, posto che i reati oggetto del giudizio sarebbero prescritti, in data successiva a tale pronuncia, in applicazione degli artt. 160 e 161 cod. pen., mentre non lo sarebbero se si dovesse procedere senza applicare queste disposizioni.

4.- Con riguardo alla non manifesta infondatezza, il rimettente dubita prima di tutto della compatibilità della regola enunciata dalla sentenza Taricco con il principio di legalità in materia penale espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attinge al livello dei principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato e dei diritti inviolabili della persona, e opera quindi da controlimita rispetto al diritto dell'Unione.

Il giudice *a quo* si riconosce nell'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità, e che sarebbe stato ripetutamente avallato pure da questa Corte, secondo cui la prescrizione è istituto di diritto penale sostanziale, anche con riferimento al regime degli atti interruttivi, posto che essa esprime una scelta sulle ragioni della punibilità, ovvero sulla cosiddetta meritevolezza della pena. Ne deriverebbe l'applicabilità delle garanzie proprie della legalità penale sostanziale.

Rispetto a queste ultime la regola desumibile dalla sentenza Taricco sarebbe in contrasto per tutti gli aspetti in cui si scompone il principio di legalità.

In primo luogo vi sarebbe un allungamento dei tempi della prescrizione anche in relazione a fatti commessi prima dell'8 settembre 2015, data di pubblicazione della sentenza europea, in violazione del divieto di retroattività di norme penali in malam partem, tanto per i reati per i quali la prescrizione era già maturata, quanto per quelli per cui essa si è verificata successivamente (i soli rilevanti nel giudizio *a quo*).



Questo fenomeno comporterebbe anche la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., perché «il cambiamento delle regole in corsa» discriminerebbe l'imputato che ha scelto di non accedere ai riti alternativi in considerazione del tempo di prescrizione del reato e che si troverebbe ora privato di quest'ultimo effetto senza poter più optare per il patteggiamento o il giudizio abbreviato.

In secondo luogo non sarebbe osservata la riserva di legge in materia penale, basata sul «presupposto che soltanto il procedimento legislativo sia lo strumento più adeguato a salvaguardare il bene della libertà personale». Sarebbe perciò solo la legge a poter definire la «dimensione della punibilità», e non la Corte di giustizia, «organo giurisdizionale privo di legittimazione politica, che non può esprimere scelte di criminalizzazione nell'ordinamento nazionale». Altrimenti, vi sarebbe una «irreversibile mutazione genetica della riserva di legge nella differente riserva di diritto; con il conseguente dissolvimento delle garanzie legate, storicamente e istituzionalmente, al monopolio legislativo del diritto penale».

In terzo luogo verrebbe a mancare la tassatività della norma penale.

Il rimettente non ritiene che i criteri impiegati per testare la rilevanza delle questioni possano risultare utili quando si tratti di valutarne la non manifesta infondatezza.

Sotto questo aspetto resterebbero indeterminati, sia il novero dei reati soggetti alla regola enunciata dalla sentenza Taricco, non essendo chiaro se sia necessaria una condotta fraudolenta, sia la gravità della frode, perché il limite di 50.000,00 euro fissato dall'art. 2 della Convenzione PIF contrasta con il fatto che il legislatore italiano ha talora introdotto «soglie di rilevanza penale» superiori a tale limite, sia il numero considerevole di casi di impunità. Quest'ultimo, se riferito al funzionamento del sistema penale, esorbiterebbe dai poteri cognitivi e probatori del giudice, mentre, se riferito alle imputazioni del singolo processo, richiederebbe, con un concetto indeterminato, «una valutazione di natura politico-criminale, [...] fisiologicamente riservata [...] al legislatore».

L'attribuzione al giudice comune di «un potere normativo riservato al legislatore» e basato su «una valutazione di natura politico-criminale, relativa all'efficacia general-preventiva della complessiva disciplina penale a tutela degli interessi finanziari dell'U.E.», comporterebbe la lesione dell'art. 101, secondo comma, Cost.

Il rimettente ritiene violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost., perché il regime della prescrizione sarebbe del tutto affrancato dalle esigenze special-preventive della pena per dipendere esclusivamente dal fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, «che, impropriamente, assumono rilievo nella dimensione del c.d. "bisogno di pena"».

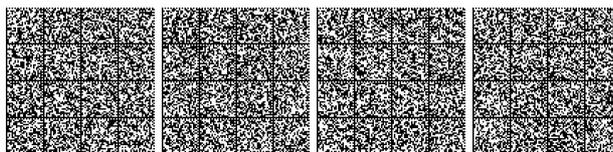
Irragionevole e in contrasto con l'art. 3 Cost. sarebbe anche la scelta di prolungare i termini di prescrizione per i soli reati lesivi degli interessi dell'Unione, con l'effetto che «la stessa fattispecie» diverrebbe soggetta a termini prescizionali differenti, a seconda che il reato leda gli interessi dell'Unione o quelli della Repubblica.

Tutti questi profili, conclude il rimettente, attingono a principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato. L'art. 325 TFUE, come interpretato dalla sentenza Taricco, genera perciò una norma incompatibile con i controlimiti al diritto dell'Unione europea, in violazione dell'art. 11 Cost., e «travalcava i confini delle attribuzioni riconosciute dal Trattato alle istituzioni dell'Unione». Non resterebbe perciò che dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge ordinaria esecutiva del Trattato, nella parte in cui permette l'ingresso nel nostro ordinamento della regola tratta dalla sentenza Taricco.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio promosso dalla Corte di cassazione, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che la Corte di giustizia, proprio nella sentenza Taricco, ha escluso che l'obbligo di disapplicazione degli articoli sulla prescrizione del reato violi i diritti degli imputati quali garantiti dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, mentre il giudice rimettente sostiene che tra gli effetti sfavorevoli, non suscettibili di retroagire, dovrebbe essere ricompreso anche l'allungamento della prescrizione, data la natura sostanziale e non processuale della stessa, sì da interferire con l'art. 25 Cost. Secondo l'Avvocatura generale il principio per cui la prescrizione avrebbe natura sostanziale non costituirebbe uno degli «elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale», in quanto basterebbe una mera modificazione legislativa per mutare la natura della prescrizione.

Queste considerazioni comporterebbero l'infondatezza delle questioni anche rispetto agli artt. 24 e 3 Cost. Neanche sussisterebbe la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost. in relazione alla riserva di legge in campo penale, in quanto lo stesso giudice rimettente riconoscerebbe l'impossibilità di censurare nel merito la sentenza della Corte di giustizia, la cui interpretazione della normativa comunitaria si imporrebbe a tutti i soggetti.



L'art. 25, secondo comma, Cost. inoltre non sarebbe violato sotto il profilo del principio di tassatività e determinatezza, in quanto spetterebbe alla giurisprudenza interpretare nel modo più adeguato i principi della Corte di giustizia. Ciò determinerebbe anche l'infondatezza del profilo relativo alla violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost.

La violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. non sarebbe ipotizzabile in quanto il semplice fatto che un illecito penale sia idoneo a ledere o porre in pericolo gli interessi finanziari non solo dello Stato ma anche dell'Unione europea costituirebbe una circostanza idonea a legittimare un più lungo termine di prescrizione senza che ciò possa ritenersi irragionevole. Questa considerazione determinerebbe l'infondatezza anche dell'ipotizzata violazione dell'art. 27 Cost.

Infine la censura relativa all'art. 11 Cost. sarebbe infondata, non potendosi sostenere che l'inadeguatezza della tutela penale apprestata da un ordinamento nazionale sarebbe sanzionabile con una procedura di inadempimento dello Stato membro, in quanto la sentenza Taricco avrebbe già fornito un'interpretazione della normativa europea che porterebbe alla disapplicazione di una norma nazionale per contrasto con la stessa normativa.

6.- Si è costituito in giudizio un imputato nel processo innanzi alla Corte di cassazione, chiedendo che le questioni siano accolte.

La parte ripercorre le motivazioni dell'ordinanza di rimessione, aderendo alle argomentazioni ivi espresse sui parametri costituzionali ritenuti violati dalla sentenza Taricco.

7.- La Corte d'appello di Milano, a sua volta (r.o. n. 339 del 2015), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 130 del 2008, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

Anche questo rimettente procede per reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 (e per l'associazione per delinquere finalizzata a commettere tali reati) e realizzati in danno dell'Unione, perché aventi ad oggetto frodi fiscali in materia di IVA. Le frodi sono gravi, in quanti pari a «svariati milioni di euro» e ricorrono in un numero considerevole di casi, atteso «il numero esorbitante di operazioni fraudolente oggetto di contestazione».

Il giudice *a quo* aggiunge che i reati sarebbero già prescritti se si dovessero applicare gli artt. 160 e 161 cod. pen., mentre non lo sarebbero in gran parte ove tali ultime disposizioni fossero disapplicate in forza della regola enunciata dalla sentenza Taricco.

Tale regola inerisce al giudizio e rende rilevante la questione di legittimità costituzionale. La non manifesta infondatezza poi deriva dal fatto che la disapplicazione «produrrebbe la retroattività in malam partem della normativa nazionale risultante da tale disapplicazione», in violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche nel giudizio promosso dalla Corte d'appello di Milano, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

Sulla base della lettura della sentenza Taricco e delle conclusioni rassegnate in quella sede dall'avvocato generale, l'Avvocatura ritiene che la disapplicazione non concerna i reati già prescritti prima della pubblicazione della sentenza europea, ovvero prima dell'8 settembre 2015. I fatti per i quali giudica la Corte d'appello sono tra questi ultimi, con l'effetto che un'interpretazione costituzionalmente orientata dovrebbe indurre il rimettente a ritenere inapplicabile la regola tratta dalla sentenza Taricco.

9.- Si è costituito in giudizio un imputato nel processo innanzi alla Corte d'appello, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o che, altrimenti, sia accolta.

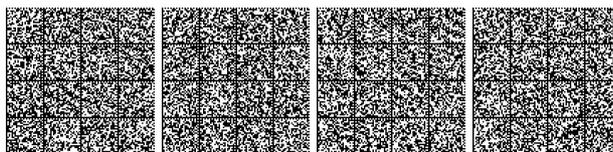
L'inammissibilità deriverebbe dal fatto che il giudizio principale «è rimasto per anni pendente innanzi ad Autorità giudiziaria territorialmente incompetente», sicché la prescrizione non è dovuta a un regime legale inefficace ma a una circostanza del tutto peculiare. Ciò renderebbe inapplicabile la regola enunciata dalla Corte di giustizia.

Nel merito la parte ritiene che gli imputati non potessero prevedere la «regola Taricco» quando il fatto è stato commesso: la sentenza della Corte di giustizia avrebbe natura «costitutiva» dell'obbligo di disapplicazione.

10.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa dell'imputato nel processo innanzi alla Corte d'appello di Milano ha depositato una memoria con cui ha ribadito le conclusioni già indicate nell'atto di costituzione.

L'inammissibilità deriverebbe anche dal fatto che per la maggioranza dei reati contestati il termine prescrizione era già maturato all'8 settembre 2015, data di pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia. Si configurerebbe un'inammissibilità per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto la portata degli obblighi sanciti dalla citata sentenza Taricco sarebbe circoscritta solo ai casi in cui il termine della prescrizione non era già maturato al momento della sua pubblicazione.

Nel merito, la parte, ribadendo le argomentazioni dell'atto di costituzione, osserva che l'art. 25, secondo comma, Cost. sarebbe leso non solo per la violazione del divieto di retroattività, ma anche per la violazione della riserva di legge, intesa, sia come garanzia di «monopolio parlamentare assoluto sulle scelte normative d'incriminazione, di aggra-



vamento del regime sanzionatorio o che comunque determinano una modifica in peius per il reo», sia come esigenza di tassatività-determinatezza, che mancherebbe per la estrema vaghezza ed indeterminatezza dei presupposti da accertare in sede giudiziale ai fini della disapplicazione della normativa interna più favorevole.

11.- All'esito dell'udienza pubblica del 23 novembre 2016, questa Corte, con l'ordinanza n. 24 del 2017, riuniti i giudizi, ha effettuato un rinvio pregiudiziale per l'interpretazione alla Corte di giustizia. Affermata la natura sostanziale della prescrizione, questa Corte ha concluso che la "regola Taricco", ove applicabile, sarebbe in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.) e con il principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), a causa della sua vaghezza, che finisce per assegnare al giudice un compito di politica criminale esorbitante rispetto a quello di applicare la legge penale.

Tuttavia questa Corte ha dubitato dell'applicabilità della "regola Taricco", osservando che la stessa Corte di giustizia, con la sentenza Taricco, l'avrebbe subordinata a una verifica positiva, da parte della competente autorità giudiziaria nazionale, circa la sua conformità ai principi che segnano l'identità costituzionale dello Stato membro, e in particolare al rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Al fine di chiarire questo dubbio sono stati formulati i seguenti tre quesiti alla Corte di giustizia: 1) se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; 2) se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità; 3) se la sentenza della Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro.

12.- La Corte di giustizia si è pronunciata con la sentenza della Grande sezione 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A. S. e M. B., ritenendo assorbito il terzo quesito in forza delle risposte date ai primi due, nei seguenti termini: «l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea o che prevedano, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato».

Nella sostanza, la Corte di giustizia ha ribadito i contorni della "regola Taricco", ma ha confermato che essa può trovare applicazione solo se è rispettosa del principio di legalità in materia penale, nella duplice componente della determinatezza e del divieto di retroattività. Quanto alla prima ha sollecitato una verifica della competente autorità nazionale, mentre sulla retroattività ha subito specificato che la "regola Taricco" non si estende ai fatti compiuti prima dell'8 settembre 2015, data di pubblicazione della sentenza che l'ha enunciata.

13.- In prossimità della nuova udienza pubblica conseguente alla pronuncia della Corte di giustizia M.A. S., il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria chiedendo che siano restituiti gli atti ai giudici rimettenti «per una nuova valutazione della rilevanza alla luce della sentenza 5.12.2017, emessa in causa C-42/17, dalla Corte di giustizia».

14.- Anche uno degli imputati nel processo innanzi alla Corte di cassazione, già costituitosi in giudizio, ha depositato una memoria chiedendo l'adozione di una sentenza interpretativa di rigetto.



La difesa di questo imputato ritiene “opportuno” che il giudizio sia definito con tale tipo di sentenza e non con una «pronuncia a carattere processuale (di inammissibilità o [...] di restituzione degli atti al giudice *a quo*)», al fine di fornire «fondamentali criteri di interpretazione alle Corti chiamate a pronunciarsi nei procedimenti a quibus » e di «ribadire i termini del rapporto tra diritto interno e diritto dell’Unione quando quest’ultimo incida sulla tutela dei diritti fondamentali della persona».

Poiché il paragrafo 59 della sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2017 potrebbe interpretarsi nel senso che la verifica demandata al giudice nazionale, volta a saggiare la compatibilità tra la “regola Taricco” e il principio di determinatezza in materia penale, si riferisce unicamente al paragrafo 1 dell’art. 325 TFUE, la Corte dovrebbe chiarire che il paragrafo 2 del citato articolo non consentirebbe al giudice nazionale «di applicare alle frodi lesive degli interessi finanziari dell’Unione europea il più severo regime della prescrizione previsto per l’associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri». La “regola Taricco” (anche nella parte relativa al paragrafo 2 dell’art. 325 TFUE) non costituirebbe una base legale sufficientemente determinata da consentire al giudice nazionale di disapplicare la disciplina interna della prescrizione dei reati tributari.

Per i fatti commessi prima dell’8 settembre 2015, il giudice nazionale non potrebbe attivare il potere di disapplicazione, in quanto «questa» contrasterebbe con il divieto di retroattività in materia penale, dovendo conseguentemente dichiarare la prescrizione di quei reati per i quali essa sarebbe già maturata in virtù degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. Anche per «gli illeciti» posti in essere in epoca successiva all’8 settembre 2015, la disapplicazione in *malam partem* non potrebbe discendere dall’art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE in ossequio al principio di legalità penale, nel suo corollario della determinatezza, sia con riferimento al principio di effettività che a quello di assimilazione.

15.- Ha depositato una memoria pure uno degli imputati nel processo innanzi alla Corte d’appello di Milano, già costituitosi in giudizio, chiedendo che siano restituiti gli atti al giudice rimettente o, in subordine, che la questione sia dichiarata non fondata, con una sentenza interpretativa di rigetto.

La difesa dell’imputato, dopo aver richiamato il contenuto essenziale dell’ordinanza n. 24 del 2017 di questa Corte, osserva che la pronuncia della Corte di giustizia 5 dicembre 2017 resa nella causa C-42/17, M.A. S., M. B., costituisce «una forma di *ius superveniens*», che ha mutato la norma oggetto di controllo. Questa pronuncia avrebbe infatti ridefinito il significato dell’art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE, condizionando l’obbligo di disapplicazione al rispetto del principio di legalità dei reati e delle pene, sì da far venir meno ogni possibile profilo di contrasto tra l’art. 2 della legge n. 130 del 2008, nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo il citato art. 325, e l’art. 25, secondo comma, Cost. In via «alternativa», la Corte potrebbe adottare una sentenza interpretativa di rigetto, ritenendo la questione di legittimità costituzionale infondata alla luce delle statuizioni della Corte di giustizia nella citata sentenza del 5 dicembre 2017.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione.

2.- A sua volta la Corte d’appello di Milano ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge n. 130 del 2008, in riferimento all’art. 25, secondo comma, Cost.

3.- La disposizione censurata ordina l’esecuzione del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge n. 130 del 2008, e, conseguentemente, dell’art. 325 di tale trattato.

I rimettenti dubitano della legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui, imponendo di applicare l’art. 325 TFUE, come interpretato dalla sentenza della Grande sezione della Corte di giustizia 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco, comporta che in taluni casi venga omessa l’applicazione degli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, del codice penale, nei confronti dei reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) che costituiscono frode in danno degli interessi finanziari dell’Unione.



Il combinato disposto degli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. pone un limite all'aumento del termine di prescrizione in seguito a un atto interruttivo. Questo limite però non opera per i delitti elencati dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale.

La sentenza resa in causa Taricco dalla Corte di giustizia ha stabilito che il giudice nazionale deve disapplicare, alle condizioni che poi si vedranno, gli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., omettendo di dichiarare prescritti i reati e procedendo nel giudizio penale, in due casi: innanzitutto, secondo una regola che è stata tratta dall'art. 325, paragrafo 1, TFUE, quando questo regime giuridico della prescrizione impedisce di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di gravi casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; in secondo luogo, in base a una regola desunta dall'art. 325, paragrafo 2, TFUE (cosiddetto principio di assimilazione), quando il termine di prescrizione, per effetto delle norme indicate, risulta più breve di quello fissato dalla legge nazionale per casi analoghi di frode in danno dello Stato membro.

Entrambi i rimettenti giudicano imputati ai quali sono addebitati reati che, ove fossero applicati gli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., dovrebbero ritenersi prescritti. Diversamente si dovrebbe decidere, invece, se in applicazione della "regola Taricco" tali disposizioni non potessero operare.

I giudici a quibus osservano che questa regola è senz'altro applicabile nei rispettivi giudizi, che vertono su gravi frodi in materia di IVA, con conseguente lesione degli interessi finanziari dell'Unione. Le frodi, inoltre, ricorrerebbero in un numero considerevole di casi, così da integrare tutte le condizioni che concretizzano la "regola Taricco".

Nel solo processo milanese rileverebbe anche, e con il medesimo effetto, il paragrafo 2 dell'art. 325 TFUE, perché ad alcuni imputati è contestato il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari attinenti all'IVA. Questa figura criminosa non è compresa nell'elenco dei delitti previsti dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, cod. proc. pen., che invece, nel comma 3-*bis*, include l'art. 291-*quater* del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), ovvero l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Vi sarebbe perciò un'ipotesi di frode in danno dell'Italia dal profilo analogo a quello del reato per cui procede la Corte d'appello rimettente, per la quale l'ordinamento nazionale prevede un regime della prescrizione più severo, violando così il principio di assimilazione.

4.- I rimettenti, dopo aver dato conto della necessità di applicare la "regola Taricco", reputano che essa sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato e censurano pertanto la normativa nazionale che, dando esecuzione all'art. 325 TFUE, accoglie nel nostro ordinamento tale regola.

Premesso che l'istituto della prescrizione appartiene alla legalità penale sostanziale, la Corte di cassazione ritiene violato l'art. 25, secondo comma, Cost. per i profili della riserva di legge in materia penale, posto che il regime della prescrizione cesserebbe di essere legale, della determinatezza, a causa della genericità dei concetti di «grave frode» e di «numero considerevole di casi», intorno ai quali ruota la "regola Taricco", e del divieto di retroattività, considerato che i fatti addebitati agli imputati sono anteriori all'8 settembre 2015, data di pubblicazione della sentenza Taricco.

Inoltre sarebbe leso l'art. 101, secondo comma, Cost., perché verrebbe demandata al giudice un'attività implicante una «valutazione di natura politico-criminale» che spetterebbe invece al legislatore.

Sarebbero poi violati gli artt. 3 e 24 Cost., a causa della irragionevolezza manifesta della "regola Taricco" e dell'impedimento che essa avrebbe costituito per gli imputati di prevedere la data di prescrizione del reato e conseguentemente di valutare l'opportunità di accedere a un rito alternativo.

Infine, sarebbe leso l'art. 27, terzo comma, Cost., perché legare il termine di prescrizione esclusivamente a considerazioni attinenti alla tutela di interessi finanziari farebbe venire meno la finalità rieducativa della pena.

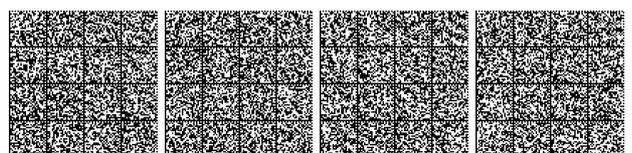
La Corte d'appello di Milano, a sua volta, premessa la natura sostanziale della prescrizione, reputa leso l'art. 25, secondo comma, Cost., a causa del carattere retroattivo in malam partem della "regola Taricco", tenuto conto del fatto che i reati contestati nel giudizio *a quo* sono stati commessi prima dell'8 settembre 2015.

5.- Questa Corte con l'ordinanza n. 24 del 2017 ha riunito i giudizi e disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per l'interpretazione relativa al corretto significato da attribuire all'art. 325 TFUE e alla sentenza Taricco.

Secondo questa Corte l'eventuale applicazione della "regola Taricco" nel nostro ordinamento violerebbe gli artt. 25, secondo comma, e 101, secondo comma, Cost., e non potrebbe perciò essere consentita neppure alla luce del primato del diritto dell'Unione.

Tuttavia è sembrato a questa Corte che la stessa sentenza Taricco (paragrafi 53 e 55) tenda ad escludere tale applicazione ogni qual volta essa venga a trovarsi in conflitto con l'identità costituzionale dello Stato membro e in particolare implichi una violazione del principio di legalità penale, secondo l'apprezzamento delle competenti autorità di tale Stato.

Di ciò è stata chiesta conferma alla Corte di giustizia.



6.- La Grande sezione della Corte di giustizia, con sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A. S. e M. B., ha compreso il dubbio interpretativo di questa Corte e ha affermato che l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della "regola Taricco", viene meno quando ciò comporta una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene, a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell'applicazione retroattiva di una normativa che prevede un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

7.- La nuova pronuncia della Corte di Lussemburgo opera su due piani connessi.

In primo luogo, provvede a chiarire che, in virtù del divieto di retroattività in malam partem della legge penale, la "regola Taricco" non può essere applicata ai fatti commessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza che l'ha dichiarata, ovvero anteriormente all'8 settembre 2015 (paragrafo 60). Si tratta di un divieto che discende immediatamente dal diritto dell'Unione e non richiede alcuna ulteriore verifica da parte delle autorità giudiziarie nazionali.

In secondo luogo demanda a queste ultime il compito di saggiare la compatibilità della "regola Taricco" con il principio di determinatezza in materia penale (paragrafo 59). In tal caso, per giungere a disapplicare la normativa nazionale in tema di prescrizione, è necessario che il giudice nazionale effettui uno scrutinio favorevole quanto alla compatibilità della "regola Taricco" con il principio di determinatezza, che è, sia principio supremo dell'ordine costituzionale italiano, sia cardine del diritto dell'Unione, in base all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (paragrafi 51 e 52 della sentenza M.A.S.).

8.- A quest'ultimo proposito va ribadito quanto già affermato con l'ordinanza n. 24 del 2017. L'autorità competente a svolgere il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia è la Corte costituzionale, cui spetta in via esclusiva il compito di accertare se il diritto dell'Unione è in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona. A tale scopo il ruolo essenziale che riveste il giudice comune consiste nel porre il dubbio sulla legittimità costituzionale della normativa nazionale che dà ingresso alla norma europea generatrice del preteso contrasto. Perciò non può essere accolta la richiesta di restituzione degli atti avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri e da una parte del giudizio davanti alla Corte d'appello di Milano, dato che in seguito alla sentenza M.A. S. spetta innanzi tutto a questa Corte la valutazione circa l'applicabilità della "regola Taricco" nel nostro ordinamento.

9.- Alla luce del chiarimento interpretativo offerto dalla sentenza M.A. S., tutte le questioni sollevate da entrambi i rimettenti risultano non fondate, perché la "regola Taricco" non è applicabile nei giudizi a quibus.

10.- In entrambi i processi principali si procede per fatti avvenuti prima dell'8 settembre 2015, sicché l'applicabilità degli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. e la conseguente prescrizione dei reati oggetto dei procedimenti a quibus sono riconosciute dalla stessa sentenza M.A. S., che ha escluso gli effetti della "regola Taricco" nei confronti dei reati commessi prima di tale data.

Ciò però non significa che le questioni sollevate siano prive di rilevanza, perché riconoscere solo sulla base della sentenza M.A.S. l'avvenuta prescrizione significherebbe comunque fare applicazione della "regola Taricco", sia pure individuandone i limiti temporali.

Indipendentemente dalla collocazione dei fatti, prima o dopo l'8 settembre 2015, il giudice comune non può applicare loro la "regola Taricco", perché essa è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall'art. 25, secondo comma, Cost.

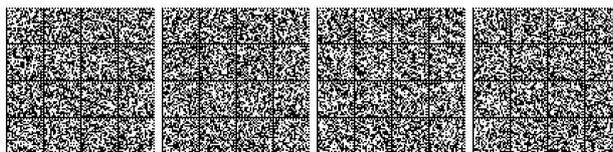
Questa Corte, nel compimento del relativo scrutinio di legittimità costituzionale, che in questo peculiare caso è anche adempimento della verifica sollecitata dalla Corte di giustizia, non può che ricordare quanto aveva già osservato con l'ordinanza n. 24 del 2017.

Un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza.

La prescrizione pertanto deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse a perseguire i reati fino a quando l'allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l'applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile (*ex plurimis*, sentenze n. 143 del 2014, n. 236 del 2011, n. 294 del 2010 e n. 393 del 2006; ordinanze n. 34 del 2009, n. 317 del 2000 e n. 288 del 1999).

11.- Ciò posto, appare evidente il deficit di determinatezza che caratterizza, sia l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE (per la parte da cui si evince la "regola Taricco"), sia la "regola Taricco" in sé.

Quest'ultima, per la porzione che discende dal paragrafo 1 dell'art. 325 TFUE, è irrimediabilmente indeterminata nella definizione del «numero considerevole di casi» in presenza dei quali può operare, perché il giudice penale non dispone di alcun criterio applicativo della legge che gli consenta di trarre da questo enunciato una regola sufficientemente definita. Né a tale giudice può essere attribuito il compito di perseguire un obiettivo di politica criminale svincolandosi dal governo della legge al quale è invece soggetto (art. 101, secondo comma, Cost.).



Ancor prima, è indeterminato l'art. 325 TFUE, per quanto qui interessa, perché il suo testo non permette alla persona di prospettarsi la vigenza della "regola Taricco".

La sentenza M.A. S. ha enfatizzato, a tal proposito, la necessità che le scelte di diritto penale sostanziale permettano all'individuo di conoscere in anticipo le conseguenze della sua condotta, in base al testo della disposizione rilevante, e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici (paragrafo 56). Perlomeno nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia, ciò avvalorata (finanche in seno al diritto dell'Unione, in quanto rispettoso dell'identità costituzionale degli Stati membri) l'imprescindibile imperativo che simili scelte si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati. Rispetto a tale origine nel diritto scritto di produzione legislativa, l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo.

Il principio di determinatezza ha una duplice direzione, perché non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque «una percezione sufficientemente chiara ed immediata» dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta (sentenze n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 1992).

Pertanto, quand'anche la "regola Taricco" potesse assumere, grazie al progressivo affinamento della giurisprudenza europea e nazionale, un contorno meno sfocato, ciò non varrebbe a «colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenza n. 327 del 2008).

12.- È persino intuitivo (anche alla luce della sorpresa manifestata dalla comunità dei giuristi nel vasto dibattito dottrinale seguito alla sentenza Taricco, pur nelle sfumature delle diverse posizioni) che la persona, prendendo contezza dell'art. 325 TFUE, non potesse (e neppure possa oggi in base a quel solo testo) immaginare che da esso sarebbe stata estrapolata la regola che impone di disapplicare un particolare aspetto del regime legale della prescrizione, in presenza di condizioni del tutto peculiari. Se è vero che anche «la più certa delle leggi ha bisogno di "letture" ed interpretazioni sistematiche» (sentenza n. 364 del 1988), resta fermo che esse non possono surrogarsi integralmente alla *prævia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone «la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988).

Ciò è come dire che una scelta relativa alla punibilità deve essere autonomamente ricavabile dal testo legislativo al quale i consociati hanno accesso, diversamente da quanto accade con la "regola Taricco". Fermo restando che compete alla sola Corte di giustizia interpretare con uniformità il diritto dell'Unione, e specificare se esso abbia effetto diretto, è anche indiscutibile che, come ha riconosciuto la sentenza M.A. S., un esito interpretativo non conforme al principio di determinatezza in campo penale non possa avere cittadinanza nel nostro ordinamento.

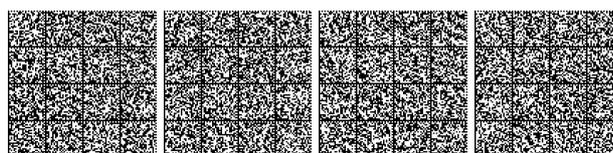
13.- Quanto appena rilevato concerne la "regola Taricco", sia per la porzione tratta dal paragrafo 1 dell'art. 325 TFUE, sia per quella desunta dal paragrafo 2.

In quest'ultimo caso, anche se il principio di assimilazione non desse luogo sostanzialmente a un procedimento analogico in *malam partem* e potesse permettere al giudice penale di compiere un'attività priva di inaccettabili margini di indeterminatezza, essa, comunque sia, non troverebbe una base legale sufficientemente determinata nell'art. 325 TFUE, dal quale una persona non avrebbe potuto, né oggi potrebbe, desumere autonomamente i contorni della "regola Taricco".

In altri termini, qualora si reputasse possibile da parte del giudice penale il confronto tra frodi fiscali in danno dello Stato e frodi fiscali in danno dell'Unione, al fine di impedire che le seconde abbiano un trattamento meno severo delle prime quanto al termine di prescrizione, ugualmente l'art. 325, paragrafo 2, TFUE non perderebbe il suo tratto non adeguatamente determinato per fungere da base legale di tale operazione in materia penale, posto che i consociati non avrebbero potuto, né oggi potrebbero sulla base del solo quadro normativo, raffigurarsi tale effetto.

Bisogna aggiungere che una sufficiente determinazione non sarebbe rintracciabile neppure nell'enunciato della sentenza Taricco, relativo ai «casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato», per i quali sono stabiliti «termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione». Si tratta infatti di un enunciato generico, che, comportando un apprezzamento largamente opinabile, non è tale da soddisfare il principio di determinatezza della legge penale e in particolare da assicurare ai consociati una sua sicura percezione.

14.- L'inapplicabilità della "regola Taricco", secondo quanto riconosciuto dalla sentenza M.A. S., ha la propria fonte non solo nella Costituzione repubblicana, ma nello stesso diritto dell'Unione, sicché ha trovato conferma l'ipotesi tracciata da questa Corte con l'ordinanza n. 24 del 2017, ovvero che non vi sia alcuna ragione di contrasto. Ciò comporta la non fondatezza di tutte le questioni sollevate, perché, a prescindere dagli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti, la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarrata la strada senza eccezioni all'ingresso della "regola Taricco" nel nostro ordinamento.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), sollevate dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, e dalla Corte d'appello di Milano, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*  
e *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180115

N. 116

*Sentenza 17 aprile - 31 maggio 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Partecipazioni pubbliche - Alienazione, con procedura di evidenza pubblica, di partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni locali in società controllate - Affidamento del servizio in concessione al privato acquirente per un quinquennio - Diritto di prelazione riconosciuto al socio privato in caso di società mista.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», art. 1, comma 568-*bis*, lettera *b*), come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, in legge 2 maggio 2014, n. 68.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera a-*bis*, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, in legge 2 maggio 2014, n. 68, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza del 28 febbraio 2017, nel procedimento vertente tra Donatella Casini in proprio e nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* di Farmacie di Ferentino srl e il Comune di Ferentino, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di Donatella Casini in proprio e nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* di Farmacie di Ferentino srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 17 aprile 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Stefano Vinti per Donatella Casini in proprio e nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* di Farmacie di Ferentino srl e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con «sentenza non definitiva» del 28 febbraio 2017 il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», per contrasto con gli artt. 41 e 47 della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da una farmacista, socia privata in una società comunale, denominata Farmacie di Ferentino srl, costituita ai sensi dell'art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), come sostituito dall'art. 10 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), che consente la gestione delle farmacie comunali a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che prestino servizio presso tali farmacie e cessino dal rapporto di lavoro dipendente con il comune all'atto della costituzione della società. In applicazione di tale norma era stata costituita una società a responsabilità limitata, con cessione del 49% del capitale sociale alla farmacista ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale, oltre a rinunciare al rapporto di lavoro, aveva conferito circa euro 700.000 per acquisire la partecipazione sociale.

Nel giudizio davanti al TAR rimettente è impugnata la deliberazione con cui il Comune di Ferentino ha stabilito di adottare per la gestione della farmacia comunale il modello della concessione ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), vigente *ratione temporis*, e ha disposto la cessione della partecipazione comunale, pari al 51%, mediante procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto, con il contestuale affidamento in concessione della farmacia comunale per la durata di cinque anni, tacitamente rinnovabili per altri cinque.

Il passaggio dalla gestione diretta della farmacia comunale (a mezzo di società di capitali costituita tra il Comune e i farmacisti dipendenti) alla gestione indiretta (mediante concessione a terzi) - motivato in ragione dello squilibrio economico finanziario registrato nei bilanci societari per gli anni dal 2009 al 2013 - è stato disposto dal Comune in applicazione e secondo le modalità previste dall'art. 1, comma 568-*bis*, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013, come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera a-*bis*, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, in legge 2 maggio 2014, n. 68 (in vigore dal 20 giugno 2015).

La disposizione così prevede: «Le pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e le società da esse controllate direttamente o indirettamente possono procedere: *a*) allo scioglimento della società, consorzio o azienda speciale controllata direttamente o indirettamente. Se lo scioglimento è in corso ovvero è deliberato non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, gli atti e le operazioni posti in essere in favore di pubbliche amministrazioni in seguito allo scioglimento della società, consorzio o azienda speciale sono esenti da imposizione fiscale, incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa. In tal caso i dipendenti in forza alla data di entrata



in vigore della presente disposizione sono ammessi di diritto alle procedure di cui ai commi da 563 a 568 del presente articolo. Ove lo scioglimento riguardi una società controllata indirettamente, le plusvalenze realizzate in capo alla società controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi; b) all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014. In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi».

Su questa premessa in fatto, il rimettente ha respinto innanzitutto il primo motivo di gravame - con cui si contestava in radice l'utilizzabilità del modello della concessione per la gestione del servizio farmaceutico comunale - in adesione all'orientamento giurisprudenziale secondo cui i comuni possono ricorrere a modalità di gestione diverse da quelle previste dall'art. 9 della legge n. 475 del 1968, purché l'esercizio della farmacia avvenga nel rispetto delle regole e dei vincoli imposti a tutela dell'interesse pubblico.

In relazione al secondo motivo di ricorso - incentrato sulla violazione dei principi costituzionali di tutela del lavoro, del risparmio, degli investimenti e della libera iniziativa economica - il giudice *a quo* ritiene invece rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, della legge n. 147 del 2013.

La rilevanza discenderebbe dal fatto che il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* è direttamente applicativo di quest'ultima disposizione, in attuazione della quale l'amministrazione comunale ha ritenuto di dismettere la propria partecipazione societaria mediante procedura ad evidenza pubblica e di concedere contestualmente il servizio, per un tempo limitato, alla società che si intende privatizzare.

I dubbi di legittimità costituzionale sollevati con riferimento agli artt. 41 e 47 Cost. vengono giustificati innanzitutto in ragione del fatto che, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata, per quanto ispirata dalle condivisibili finalità di contenimento della spesa e di tutela della concorrenza, nel prefigurare le modalità di perseguimento di tali interessi comprometterebbe irragionevolmente l'affidamento e l'interesse del privato che, prima della sua entrata in vigore, ha aderito al progetto di partenariato pubblico-privato per la gestione del servizio pubblico. Nel caso al suo esame, l'affidamento della ricorrente - che aveva operato importanti scelte, quale la rinuncia ad un rapporto di pubblico impiego e il versamento di un'ingente somma di denaro, prefigurandosi un assetto di interessi destinato a valere per un lungo periodo di tempo (quasi secolare) - sarebbe ingiustamente sacrificato dall'applicazione retroattiva della previsione denunciata. Essa infatti, pur consentendo che il servizio farmaceutico sia affidato alla società risultante dalla procedura di privatizzazione, limita la durata della concessione a soli 5 anni, eventualmente prorogabili per altri 5, e addossa al socio farmacista privato un ulteriore impegno economico nell'ipotesi in cui egli decida di esercitare il diritto di prelazione per acquisire, a titolo oneroso, la quota pubblica aggiudicata con gara.

La violazione dei canoni costituzionali di ragionevolezza e tutela del legittimo affidamento, cui soggiace qualunque intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse, deriverebbe inoltre dal fatto che la normativa sospettata di illegittimità costituzionale non prevede alcuna disposizione transitoria o derogatoria per situazioni specifiche del tipo di quella oggetto del giudizio *a quo*, né alcuna forma di indennizzo per il sacrificio imposto al socio privato.

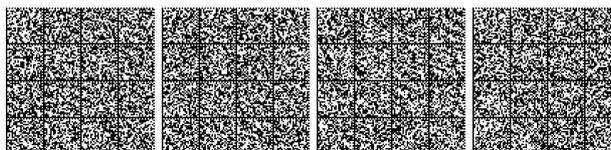
Secondo il rimettente sarebbe stato più rispondente ai canoni costituzionali evocati lasciare ai comuni l'alternativa fra disporre unicamente lo scioglimento della società controllata, con ogni conseguenza quanto alla liquidazione delle quote a ciascuno spettanti, o prevedere la mera alienazione delle quote con procedura ad evidenza pubblica, lasciando inalterato il precedente assetto societario.

Intervenendo d'autorità in senso riduttivo sul valore dell'investimento sostenuto dal socio privato, la disposizione emanata sarebbe inoltre venuta meno alla finalità di tutela del risparmio, in tutte le sue forme, imposta dall'art. 47 Cost.

2.- Con atto depositato il 19 luglio 2017 la ricorrente nel giudizio *a quo*, dott.ssa Donatella Casini, in proprio e nella qualità di legale rappresentante della società Farmacie di Ferentino srl, si è costituita in giudizio, insistendo - soprattutto con la memoria depositata in vista dell'udienza pubblica - perché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, lettera b), della legge n. 147 del 2013, per le motivazioni indicate dal TAR rimettente.

3.- Con atto depositato il 25 luglio 2017 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo l'interveniente la norma censurata - la quale s'inquadra nell'ambito di una serie di interventi normativi diretti a razionalizzare il settore delle società a partecipazione pubblica - avrebbe equamente temperato i principi costituzionali di tutela della concorrenza e buon andamento della pubblica amministrazione con il principio di tutela del



legittimo affidamento nella sicurezza giuridica. In particolare, la facoltà in essa prevista per le amministrazioni locali di alienare le proprie partecipazioni societarie sarebbe bilanciata dal diritto di prelazione accordato al socio privato da esercitare sull'offerta presentata dall'aggiudicatario.

La norma censurata non si porrebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., dal momento che, secondo la giurisprudenza costituzionale, non sarebbe configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica quando i limiti apposti al suo esercizio, oltre a corrispondere all'utilità sociale, non appaiono arbitrari e non vengono perseguiti mediante misure palesemente incongrue (è citata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016), condizioni di non arbitrarietà e non palese incongruenza che risulterebbero entrambe rispettate dalla norma oggetto di censura.

Sarebbe infondata anche la lesione dell'art. 47 Cost. La norma costituzionale proteggerebbe solo il risparmio che si traduce in una «componente del ciclo economico» e non il «puro e semplice accantonamento di moneta». La tutela del risparmio, in altre parole, verrebbe sostanzialmente a coincidere con la tutela del risparmiatore inteso come consumatore di prodotti e servizi bancari, finanziari e assicurativi, e questi sarebbero i mercati alla cui regolamentazione la norma costituzionale offre copertura.

Con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica l'interveniente ha ribadito e ulteriormente sviluppato i medesimi argomenti.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *a-bis*, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, in legge 2 maggio 2014, n. 68, per contrasto con gli artt. 41 e 47 della Costituzione.

1.1.- Secondo il rimettente la disposizione - applicata in via retroattiva, nel caso sottoposto al suo giudizio, alla società costituita per la gestione del servizio farmaceutico, ai sensi dell'art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) - violerebbe l'art. 41 Cost, in quanto, pur consentendo che il servizio farmaceutico sia affidato alla società risultante dalla procedura di privatizzazione, limita tuttavia la durata della concessione a soli cinque anni.

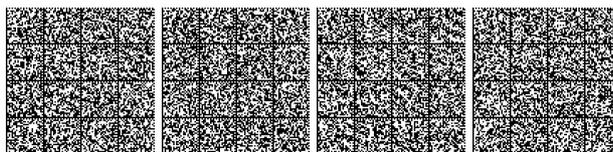
La norma censurata, pur ispirata dalle condivisibili finalità di contenimento della spesa e di tutela della concorrenza, nel prefigurare le modalità di perseguimento di tali interessi, avrebbe irragionevolmente compromesso l'affidamento del farmacista dipendente che, prima della sua entrata in vigore, abbia aderito al progetto di partenariato pubblico-privato per la gestione del servizio farmaceutico, rinunciando al rapporto di pubblico impiego e conferendo un'ingente somma di denaro, sul presupposto che il pattuito assetto di interessi fosse destinato a valere per un lungo periodo di tempo (nella specie, la società era stata costituita il 3 febbraio 2005, con la previsione statutaria di una durata centenaria sino al 31 dicembre 2104, cui era correlata analoga durata dell'affidamento concessorio).

L'irragionevolezza della disposizione censurata e la lesione del principio di tutela del legittimo affidamento vengono evocate unicamente in relazione all'art. 41 Cost., senza che, né nel dispositivo, né nella motivazione, sia menzionato il parametro costituzionale dell'art. 3. Si può ritenere, tuttavia, che il riferimento all'art. 3 Cost. emerga in modo sufficientemente chiaro, ancorché implicito, dal contesto dell'ordinanza di rimessione, la quale richiama, fra l'altro, pronunce di questa Corte (sentenze n. 209 e n. 124 del 2010) che, proprio in relazione a tale parametro, hanno statuito i principi che il giudice *a quo* vorrebbe far valere in relazione alla fattispecie normativa che è chiamato ad applicare.

1.2.- Sotto altro profilo, la norma denunciata, intervenendo d'autorità e in senso riduttivo sul valore dell'investimento sostenuto dal socio privato, violerebbe anche l'art. 47 Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con la finalità di tutela del risparmio, in tutte le sue forme, imposta dalla Costituzione.

2.- È opportuno precisare preliminarmente che la forma di sentenza non definitiva, anziché di ordinanza, dell'atto di promovimento non comporta l'inammissibilità delle questioni, dal momento che «il giudice *a quo* - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa - ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (sentenza n. 256 del 2010; nello stesso senso sentenze n. 275 del 2013, n. 151 del 2009 e n. 452 del 1997).

3.- Nel merito le questioni di legittimità costituzionale proposte in relazione agli artt. 41 e, implicitamente, 3 Cost., da un lato, e all'art. 47 Cost., dall'altro, non sono fondate.



3.1.- L'art. 1, comma 568-*bis*, della legge n. 147 del 2013 - non toccato dall'entrata in vigore del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che, all'art. 20, comma 6, lo fa espressamente salvo - ha introdotto alcuni incentivi per sollecitare lo scioglimento delle società controllate o l'alienazione delle partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni locali. Si tratta di una misura di razionalizzazione che mira a provocare la dismissione delle società a partecipazione pubblica la cui attività non sia strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, ovvero di quelle scarsamente redditizie o in perdita.

In relazione alla fattispecie descritta nell'ordinanza di rimessione, le censure di illegittimità costituzionale devono intendersi limitate alla lettera *b*), dell'art. 1, comma 568-*bis*, citato, secondo cui le pubbliche amministrazioni locali e le società da esse controllate possono procedere: «all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014. In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi».

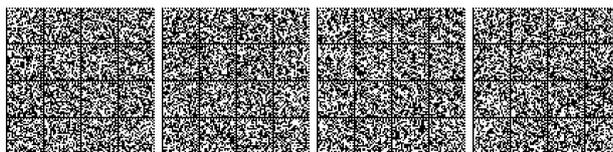
La norma persegue l'obiettivo di favorire l'alienazione delle partecipazioni societarie di pubbliche amministrazioni attraverso la previsione di un duplice ordine di vantaggi per i soggetti della potenziale operazione di vendita: alla pubblica amministrazione alienante è riconosciuto un beneficio fiscale, consistente nel fatto che, «ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi»; al privato acquirente - di un bene che può essere di scarsa attrattiva nel mercato - è concesso l'affidamento del servizio per cinque anni; nel caso di società mista, inoltre, al socio privato che già detenga una quota di almeno il 30 per cento viene assegnato il diritto di prelazione per acquistare la quota pubblica.

3.2.- Sulla scia di quanto ritenuto dall'amministrazione resistente nel giudizio principale, il giudice rimettente muove dal presupposto che la norma censurata preveda un'ipotesi di alienazione riferibile anche al caso delle società di gestione delle farmacie comunali costituite ai sensi dell'art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge n. 475 del 1968, che l'atto amministrativo adottato dal comune e impugnato nel giudizio *a quo* costituisca dunque corretta applicazione di tale disposizione e che questa a sua volta violi i sopra richiamati parametri costituzionali.

Ciò ritenendo, tuttavia, lo stesso rimettente erra, giacché non considera, come invece avrebbe dovuto, che alla disposizione censurata non poteva e non doveva essere riconosciuto un tale ambito di applicazione. Correttamente interpretata, infatti, la previsione dell'art. 1, comma 568-*bis*, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013 non può estendere il proprio campo di riferimento alla fattispecie della società comunale partecipata ex art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge n. 475 del 1968.

Occorre ricordare che quest'ultimo tipo di società costituisce un modello specialissimo di società a partecipazione mista per la gestione di servizi pubblici locali (rispetto agli ordinari tipi previsti dalla normativa vigente) e un modello altrettanto eccezionale di gestione da parte del comune del servizio farmaceutico. La specialità sta innanzitutto nel fatto che, sebbene non si tratti di società interamente pubblica, e sebbene in essa i soci privati non vengano scelti con gara secondo procedure di evidenza pubblica, la società partecipata ai sensi dell'art. 9, primo comma, lettera *d*), citato, è diretta affidataria del servizio: ogni scelta circa l'opportunità di coinvolgere altri soggetti nella compagine societaria e circa i caratteri soggettivi dei privati da coinvolgere è già operata a priori dalla legge, in maniera vincolante per l'amministrazione. In secondo luogo, la stessa posizione del socio farmacista presenta caratteri di specialità rispetto all'ordinaria partecipazione del socio privato a una società comunale di gestione del servizio, giacché con essa il legislatore valorizza una peculiare categoria di dipendenti dell'ente locale, i farmacisti, che vengono con ciò resi compartecipi dell'impresa pubblica. In tale contesto, nel quale la società mista rappresenta, in sostanza, la nuova veste gestionale di un servizio pubblico che il comune già svolgeva sotto altra forma, l'affidamento non ha limiti temporali di durata e al socio privato è consentito di disporre delle sue quote perfino in sede testamentaria.

Nell'ambito di questo peculiare modello societario con predeterminazione legislativa dei soci, l'ammissibilità dell'affidamento diretto del servizio alla società - pur in presenza della partecipazione di un soggetto privato, che in via ordinaria lo escluderebbe - è solitamente giustificata in ragione della piena comunanza di interessi fra l'amministrazione locale titolare del servizio e i farmacisti dipendenti. Questo consente di escludere che la partecipazione di privati alla compagine sociale determini, in tale caso, quel vulnus alla possibilità che la società persegua pienamente l'interesse



pubblico dell'ente locale titolare del servizio, che - in particolare nella giurisprudenza della Corte di giustizia, formatasi anteriormente all'entrata in vigore delle direttive 23/2014/UE, 24/2014/UE e 25/2014/UE, in tema di affidamento a società in house (*ex plurimis*, Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 19 giugno 2014, C-574/12, Centro Hospitalar de Setúbal EPE e altro, paragrafi 36 e 38, e 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle e altro, paragrafi 49 e 50) - è ricondotto alla presenza di un privato nel capitale sociale.

3.3.- Ciò premesso sulla specialità del modello - societario e di gestione del servizio - della società prevista all'art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge n. 475 del 1968, e sulla peculiare condizione, in essa, del socio privato farmacista ex dipendente, è agevole comprendere le ragioni per le quali tale tipo di società esuli necessariamente dall'ambito oggettivo di applicazione della disposizione censurata.

In primo luogo, si deve osservare che l'applicazione del meccanismo in essa prefigurato alla società partecipata da farmacisti ex dipendenti determinerebbe la creazione di un nuovo modello del tutto "spurio" di gestione dei servizi pubblici locali rispetto a quelli tipici previsti dal legislatore in materia. All'interno della società privatizzata secondo le modalità dell'art. 1, comma 568-*bis*, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013, verrebbero infatti a convivere un socio selezionato senza gara (il farmacista ex dipendente) e uno selezionato con gara, e la stessa società originariamente affidataria diretta del servizio per la durata, di norma pluridecennale, fissata statutariamente, si vedrebbe ridotta alla condizione di concessionaria dello stesso servizio per il limitato periodo di cinque anni.

3.4.- Se già queste considerazioni portano a escludere che, correttamente interpretata, la disposizione censurata possa estendere il suo ambito di applicazione alle società di gestione del servizio farmaceutico costituite con farmacisti ex dipendenti in base dall'art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge n. 475 del 1968, le medesime conclusioni sono rafforzate dagli stessi argomenti esposti nell'ordinanza di rimessione a sostegno del prospettato contrasto della disposizione, come interpretata dal rimettente, in particolare con gli artt. 41 e 3 Cost.: la norma stessa, invero, non può che essere interpretata in modo costituzionalmente compatibile, presentandosi così immune dai lamentati effetti contrari a Costituzione.

Mettendone in evidenza il preteso contrasto - per le conseguenze che comporterebbe la sua applicazione al caso del citato, particolare tipo di società di gestione della farmacia comunale - con il principio costituzionale di tutela dell'affidamento, e più in generale la sua pretesa irragionevolezza, anche in relazione al principio di tutela della concorrenza ex art. 41 Cost., il rimettente rappresenta efficacemente le inaccettabili conseguenze della propria (errata) interpretazione della disposizione censurata ma, al contempo, ritiene di non poterle attribuire una portata costituzionalmente conforme (sentenza n. 83 del 2017).

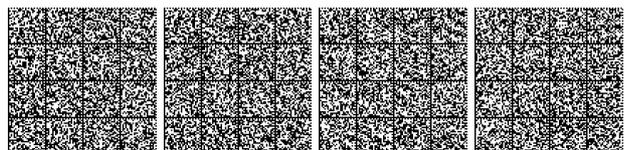
Non c'è dubbio, infatti, che, utilizzata nel caso delle società partecipate affidatarie dirette del servizio farmaceutico - come è accaduto nella vicenda oggetto del giudizio *a quo* - la disposizione presenterebbe effettivamente i gravi dubbi di legittimità costituzionale paventati dal rimettente, sia sotto il profilo della lesione del legittimo affidamento, sia sotto quello della sua intrinseca irragionevolezza.

In un primo senso, infatti, come prospettato nell'atto di rimessione, essa finirebbe per autorizzare l'amministrazione a incidere unilateralmente mediante una drastica riduzione della durata del servizio e senza indennizzo - in contrasto quindi, fra l'altro, con quanto previsto in via generale dall'art. 11, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e dall'art. 176, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) - sull'esercizio in atto di servizio pubblico comunale assegnato per un periodo pluridecennale, in base a un'espressa previsione di legge e a fronte dell'assunzione da parte del privato di oneri alquanto gravosi (pagamento della quota e rinuncia all'impiego dipendente).

In un secondo senso, letta nel modo prospettato dal rimettente, la disposizione censurata presenterebbe ulteriori, autonomi profili di intrinseca irragionevolezza, in quanto, non favorendo, e anzi tendenzialmente scoraggiando, possibili compratori, si porrebbe in contraddizione con la sua stessa *ratio*, che è, come visto, quella di valorizzare il patrimonio pubblico, incentivando la sua immissione nel mercato.

In definitiva, è evidente che solo un'interpretazione della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale che escluda dal suo ambito di applicazione le società partecipate dai farmacisti ex dipendenti è idonea a sventare il rischio di un suo contrasto con i citati principi costituzionali.

3.5.- Per tutte queste ragioni si deve dunque concludere che, correttamente interpretato alla luce della sua *ratio* e in conformità con la Costituzione, il censurato art. 1, comma 568-*bis*, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013 presenta un significato diverso da quello ad esso attribuito dal giudice *a quo* e che, di conseguenza, tutte le questioni di legittimità costituzionale prospettate devono ritenersi non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-bis, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, in legge 2 maggio 2014, n. 68, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 41, e 47, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180116

N. 117

*Sentenza 17 aprile - 1° giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni plurime in materia di sanità pubblica (fissazione di modalità organizzative e convenzionali per l'incremento dei LEA della Provincia di Caserta; soddisfacimento del fabbisogno della rete ospedaliera prioritariamente attraverso l'accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate; soddisfacimento di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche attraverso l'accreditamento di strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate; introduzione di proroghe nel sistema di accreditamento dei laboratori) e di ambiente (divieto di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche).**

- Legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), art. 1, commi 4, lettere a), b), e c), 8, 10 e 30.

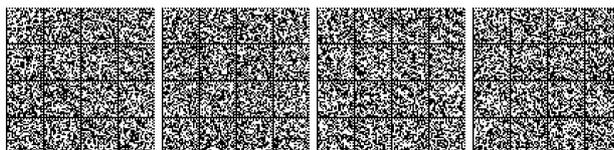
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere *a)*, *b)*, e *c)*, 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 maggio-8 giugno 2017, depositato in cancelleria il 6 giugno 2017, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 30 maggio-8 giugno 2017 e depositato il successivo 6 giugno (reg. ric. n. 42 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 8, 10 e 30 della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017).

1.1.- L'art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 violerebbe gli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *e)* - in materia di perequazione delle risorse finanziarie - e 120, secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi, in relazione all'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stesso (legge finanziaria 2010)».

Premesso il contenuto del comma 10 - che stabilisce che «[n]elle more dell'attivazione del nuovo Policlinico Universitario di Caserta, al fine di incrementare i LEA della Provincia di Caserta, l'ASL e l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", stipulano apposita convenzione volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri, per l'incremento di prestazioni aggiuntive a quelle già erogate» - il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la menzionata disposizione determinerebbe un incremento dei livelli essenziali di assistenza nella Provincia di Caserta, in contrasto con l'art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, che vieterebbe alle Regioni sottoposte al piano di rientro di adottare provvedimenti nuovi che possano ostacolare l'attuazione.

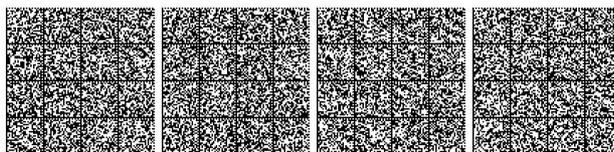
L'incremento delle prestazioni aggiuntive, stabilito dalla norma in esame, determinerebbe, difatti, maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale, in contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del Piano di rientro regionale, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi oneri maggiori provvede ai mezzi per farvi fronte; dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di perequazione delle risorse finanziarie e dell'art. 120, secondo comma, Cost., in tema di poteri sostitutivi.

Il ricorrente rammenta che questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria sarebbe riconducibile alla potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e che quanto stabilito dall'art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, costituirebbe principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (è citata la sentenza n. 266 del 2016).

Inoltre, le funzioni del Commissario ad acta, nominato dal Governo e come definite dal mandato conferitogli, «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)» (sentenza n. 266 del 2016).

Ne deriverebbe, pertanto, l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, in quanto interferisce con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituisce menomazione delle sue specifiche attribuzioni.

La conclusione secondo la quale le funzioni amministrative del Commissario dovrebbero essere messe al riparo da ogni interferenza degli organi regionali sarebbe legittimata, secondo la predetta giurisprudenza, dal fatto che l'azione del Commissario ad acta sopraggiungerebbe all'esito della persistente inerzia degli organi collegiali e che l'esercizio del potere sostitutivo sarebbe imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale, qual è quello alla salute.



Tale interferenza sussisterebbe anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro e che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale o con l'introduzione di livelli di assistenza aggiuntivi non contemplati nel piano (è citata la sentenza n. 104 del 2013).

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, il comma 30 del medesimo art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 - il quale, al dichiarato fine di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti sul territorio regionale destinate al consumo umano, vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrata ed evidenziata nella cartografia idrogeologica del Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale - che inciderebbe nelle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio» di competenza concorrente, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione, in particolare, all'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Nell'ambito di tali materie, difatti, lo Stato e la Regione eserciterebbero le proprie funzioni attraverso lo strumento dell'intesa in senso forte, in conformità al principio di leale collaborazione. Al contrario, il divieto unilaterale imposto dal legislatore regionale contrasterebbe con il suddetto principio «che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative» (è citata la sentenza n. 117 del 2013), mentre la proibizione in esame equivarrebbe ad una «preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa» vanificando la bilateralità della relativa procedura (viene ancora citata la sentenza n. 114 del 2017 e sono inoltre richiamate le sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010 e n. 24 del 2007).

Peraltro, il ricorrente evidenzia che la disposizione prenderebbe in considerazione attività ontologicamente diverse tra loro, dal momento che, a differenza di quelle relative ad attività di estrazione e stoccaggio, le attività di prospezione e ricerca non comportano alterazioni dell'ambiente e, di conseguenza, non interferirebbero in alcun modo con la dichiarata finalità di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche. Dette attività sarebbero comunque soggette alla valutazione di impatto ambientale, ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 e, nel caso avessero implicazioni ambientali negative sulle aree di affioramento di rocce carbonatiche, non potrebbero ottenere, per ciò stesso, un giudizio positivo di compatibilità ambientale.

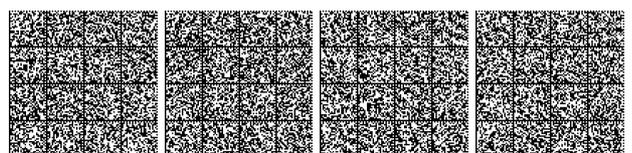
La disposizione censurata, infine, comporterebbe «il diniego implicito *ex lege*» dell'intesa regionale, già considerato illegittimo da questa Corte in relazione ad analoghe disposizioni in quanto: contrastavano con la normativa nazionale di riferimento; impedivano, di fatto, il rilascio della prescritta intesa da parte della Regione precludendo alle amministrazioni statali l'esercizio dell'azione amministrativa di loro competenza; violavano il principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009, aventi ad oggetto la realizzazione di impianti eolici e n. 331 del 2010, in materia di impianti nucleari).

Più in generale, questa Corte avrebbe affermato che in nessun caso la Regione potrebbe utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna» (sono citate le sentenze n. 331 del 2010 e n. 198 del 2004).

La natura concorrente della potestà legislativa in questione dimostrerebbe, inoltre, come già affermato da questa Corte, la ragionevolezza di una scelta legislativa che preveda l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi» (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2013, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009). Inoltre l'art. 1, commi 7, lettera *n*), e 8, lettera *b*), numero 2, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che individuano nell'intesa lo strumento collaborativo, sono stati ritenuti principi fondamentali in materia (sono citate le sentenze n. 117 del 2013, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005).

Analogamente, sarebbero afferenti alla medesima materia di potestà legislativa concorrente anche l'art. 29, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che riserva allo Stato funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale (sono citate le sentenze n. 313 del 2010 [*recte*: 331 del 2010] e n. 383 del 2005) e la disciplina relativa ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche contenuta nel decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330 (Integrazioni al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche).

Dette norme avrebbero ridefinito in modo unitario i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche in considerazione della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (è richiamata la sentenza n. 6 del 2004). La competenza legislativa statale in questi casi sarebbe dunque effetto della «chiamata in sussidiarietà» e la previsione di forme di collaborazione e coordinamento con le autonomie ne sarebbe conseguenza fondamentale. Il necessario coinvolgimento delle Regioni di volta in volta interessate sarebbe pertanto assicurato mediante l'intesa in senso «forte», che garantirebbe a queste ultime una adeguata partecipazione.



1.3.- Anche l'art. 1, comma 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della medesima legge regionale campana, che modifica il comma 237-*quater* dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», è impugnato per violazione del riparto di competenze in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), e 120, secondo comma, Cost.

Secondo le menzionate disposizioni, il fabbisogno della rete ospedaliera andrebbe soddisfatto prioritariamente tramite le strutture private provvisoriamente accreditate, tenendo conto dell'organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura offerta in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità espresse e riconosciute. In caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche, verificato agli esiti della definizione dei procedimenti di accreditamento definitivo delle strutture sanitarie e sociosanitarie secondo la predetta legge reg. Campania n. 4 del 2011, le strutture già autorizzate ed in possesso dei requisiti tecnico-sanitari, nonché in possesso degli ulteriori requisiti previsti per l'accreditamento istituzionale, possono essere accreditate fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al punto 2.5 dell'Allegato 1 al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).

Secondo il ricorrente, l'organizzazione ospedaliera dovrebbe, invece, essere rapportata ai fabbisogni attuali e delineata secondo quanto disposto dai vigenti provvedimenti di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, adottati in attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 e non tramite le strutture private accreditate in via provvisoria, come, invece, previsto nella norma regionale impugnata che, dunque, contrasta con il citato d.m. n. 70 del 2015 ed, in particolare con il punto 2.5. dell'Allegato 1.

La *ratio* della disposizione di cui al menzionato punto 2.5 dell'Allegato 1 al d.m. citato sarebbe, difatti, quella di realizzare l'efficientamento della rete ospedaliera, attraverso un processo che preveda il superamento della parcellizzazione delle strutture erogatrici, il cui numero dovrebbe essere contenuto in rapporto ai bacini di utenza, operando, se necessario, i ridimensionamenti utili a ricondurre le strutture sanitarie entro un numero definito in base all'utenza.

Da quanto precede deriverebbe l'illegittimità delle citate disposizioni, in quanto interferiscono con i poteri del Commissario ad acta e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituiscono menomazione delle specifiche attribuzioni.

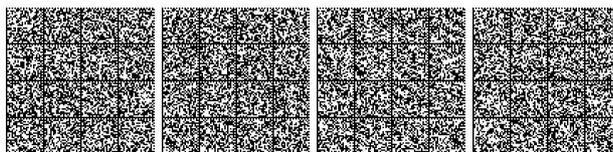
Anche in tal caso, dunque, le funzioni amministrative del Commissario dovrebbero essere messe al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, dal momento che l'azione del Commissario ad acta sopraggiungerebbe all'esito della persistente inerzia degli organi collegiali e che l'esercizio del potere sostitutivo sarebbe imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale, qual è quello alla salute.

1.4.- Infine, l'art. 1, comma 8, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 - che prevede che, su istanza dei laboratori di analisi che hanno già aderito ad una aggregazione nell'ambito del riassetto della rete, la competente Azienda sanitaria locale (ASL), acquisito il parere del Commissario ad acta, può prorogare i termini per gli adempimenti intermedi previsti dai decreti del suddetto Commissario, fissando, altresì, il termine finale per il conseguimento della soglia minima di 200.000 prestazioni per anno al 30 giugno 2018 - sarebbe parimenti lesivo dell'art. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute e dell'art. 120, secondo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006.

Secondo il ricorrente, la previsione di tale proroga sarebbe «generica», essendo il differimento del termine integralmente rimesso alla ASL, sia per quanto attiene all'an, sia per quanto attiene al quantum, e non sarebbe coerente con i piani di programmazione regionale. Essa inoltre si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che ha definito una serie di disposizioni per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009; la lettera *o)* del citato comma 796 ha previsto, peraltro, che «le regioni provvedono, entro il 28 febbraio 2007, ad approvare un piano di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate».

In attuazione di dette disposizioni, è stato, quindi, adottato l'accordo Stato -Regioni del 23 marzo 2011 nel quale, tra l'altro, è stata ribadita la previsione di una soglia minima di attività nei criteri di accreditamento, al di sotto della quale non si può riconoscere la prevista idoneità di produttore accreditato e a contratto.

La Regione Campania, con la disposizione in esame, non avrebbe rispettato dette soglie. Inoltre, per quanto specificamente collegato al Piano di rientro dal disavanzo sanitario, detta disposizione contrasterebbe anche con quanto disposto dal crono-programma stabilito nel Programma Operativo 2016-2018 (adottato con determinazione del Commissario ad acta n. 14 del 1° marzo 2017), che ha previsto le aggregazioni per almeno la metà dei laboratori entro il 30 giugno 2017 e per il totale dei laboratori entro il 31 dicembre 2017.



Anche l'art. 1, comma 8, della legge n. 10 del 2017, sarebbe, dunque, in contrasto con la programmazione del Piano di rientro regionale e, in particolare, con il punto 2.5. dell'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015, con conseguente illegittimità costituzionale, in quanto interferirebbe con i poteri del Commissario ad acta e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario, nonché menomerebbe le sue specifiche attribuzioni.

Come per le altre disposizioni, dunque, le funzioni amministrative del Commissario ad acta dovrebbero essere messe al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, dal momento che la sua azione sopraggiungerebbe all'esito della persistente inerzia degli organi collegiali, e che l'esercizio del potere sostitutivo sarebbe imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale, qual è quello alla salute.

2.- La Regione Campania, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità o la non fondatezza del ricorso.

2.1.- Con successiva memoria ha replicato alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, con riferimento all'art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, ha innanzitutto rilevato che con decreto commissariale n. 8 del 2018, che richiama la sentenza del Consiglio di Stato, terza sezione, 7 maggio 2013, n. 2470, è stato approvato il Piano di riassetto della rete ospedaliera, il quale non ha fatto riferimento alla convenzione citata dalla norma impugnata, volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri da parte dell'Università Vanvitelli. Secondo la Regione Campania ciò dovrebbe comportare l'improcedibilità del ricorso «per tacita abrogazione della norma impugnata e mancata applicazione della stessa nel periodo».

In relazione all'art. 1, comma 30, della medesima legge regionale, la resistente evidenzia come la disposizione si sostanzierebbe in una legittima applicazione del "criterio di localizzazione", dal momento che essa non precluderebbe del tutto le menzionate attività, ma le consentirebbe in presenza di interessi particolarmente pregnanti, secondo quanto già affermato dalle sentenze n. 278 del 2010 e n. 331 del 2003.

In definitiva, la norma in esame sarebbe volta a preservare «interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale», costituiti dalla tutela delle acque di fonte, minerali, idrotermali e dai fluidi geotermici che, ascritte al patrimonio regionale, sono conservate nelle rocce carbonatiche che costituiscono l'ambiente naturale più favorevole grazie alla loro elevata permeabilità e porosità.

In riferimento al comma 4, dell'art. 1, lettere a), b) e c), della medesima legge regionale campana, che modifica il comma 237-*quater* dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 4 del 2011, la Regione resistente assume che, diversamente da quanto dedotto dal Presidente del Consiglio dei ministri, esso ricondurrebbe il menzionato art. 1, comma 237-*quater*, al Piano Regionale di Programmazione della Rete Ospedaliera adottato, ai sensi del d.m. n. 70 del 2015, con decreto commissariale n. 33 del 2016.

Pertanto, il contenuto dell'art. 1, comma 4, in esame risulterebbe poi recepito nel «Piano regionale di Programmazione della rete ospedaliera ai sensi del D.M. 70 del 2015 2016-2018-Aggiornamento del 18 gennaio 2018» di cui al già menzionato decreto commissariale n. 8 del 2018, che ratificherebbe il menzionato articolo.

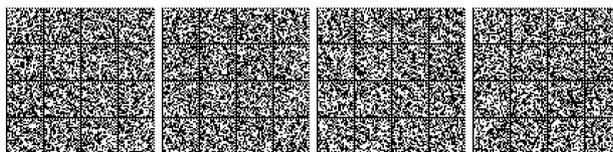
Infine, per quanto concerne l'impugnativa del comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017, esso non modificherebbe affatto l'impianto organizzativo della rete dei laboratori disciplinato dal decreto commissariale n. 109 del 2011 [*recte*: 2013]. La proroga ivi prevista, difatti, non si porrebbe in contrasto con il cronoprogramma dei progetti operativi, in quanto le richieste di "proroga" avanzate dai «Centri» e assentite dalle ASL dovrebbero comunque essere corredate dal parere del Commissario che sarà tenuto a garantire il rispetto del limite del 50 per cento delle aggregazioni.

Rammenta, infine, che già diverse proroghe erano state accordate (come con il decreto commissariale n. 83 del 2016 e altri) su invito del giudice amministrativo e in riscontro a richieste delle ASL, e resterebbe comunque fermo il termine ultimo al 2018, entro il quale concludere il processo.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017).

1.1.- L'art. 1, comma 10, della legge campana impugnata si porrebbe in contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale, stabilendo l'incremento di prestazioni aggiuntive e determinando maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale senza prevedere i mezzi per farvi fronte. La disposizione violerebbe, quindi, gli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) - in materia di perequazione delle risorse finanziarie - e 120,



secondo comma, della Costituzione, in tema di poteri sostitutivi. La disposizione impugnata interferirebbe con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo nell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e costituirebbe una menomazione delle sue specifiche attribuzioni. Le funzioni del Commissario ad acta definite dal mandato dovrebbero restare, invece, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

1.2.- Le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 non sarebbero conformi alla cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale e sarebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma - in materia di tutela della salute - e 120, secondo comma, Cost., in quanto interferirebbero con i poteri affidati al Commissario ad acta dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro, menomando le sue specifiche attribuzioni.

Tali disposizioni, le quali modificano il comma 237-*quater* dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», stabiliscono che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere prioritariamente soddisfatto tramite le strutture private provvisoriamente accreditate, tenendo conto dell'organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità riconosciute. Il ricorrente rileva che l'organizzazione ospedaliera dovrebbe essere rapportata ai fabbisogni attuali e delineata secondo quanto disposto dai vigenti provvedimenti di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, adottati in attuazione dei Programmi operativi 2016-2018, e non tramite le strutture private accreditate in via provvisoria, come, invece, previsto nella norma regionale. Il comma 4 risulterebbe quindi in contrasto con l'obiettivo di efficientamento della rete ospedaliera, che prevede il superamento della parcellizzazione delle strutture erogatrici e il contenimento del loro numero in rapporto ai bacini di utenza e non sarebbe conforme alla cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale.

1.3.- Il comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», in quanto non rispetterebbe gli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza.

La disposizione prorogherebbe in modo generico il termine finale per il conseguimento della soglia minima di 200.000 prestazioni all'anno, rimettendo tale determinazione integralmente all'azienda sanitaria locale (ASL), sia nell'an che nel quantum, e non risulterebbe coerente con i piani di programmazione regionale.

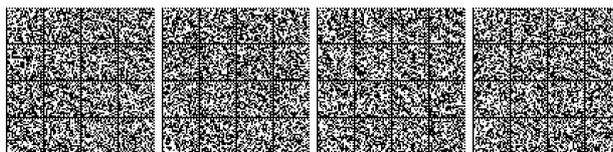
Inoltre, per quanto specificamente collegato al piano di rientro dal disavanzo sanitario, il comma 8 contrasterebbe anche con il cronoprogramma stabilito nel Programma operativo 2016-2018, che ha previsto le aggregazioni per almeno il cinquanta per cento del totale dei laboratori entro il 30 giugno 2017 e le aggregazioni per il totale dei laboratori entro il 31 dicembre 2017.

Anche tale disposizione interferirebbe con i poteri del Commissario e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituirebbe menomazione delle sue specifiche attribuzioni.

1.4.- L'art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, che vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affidamento delle rocce carboniche, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe illegittimo, in quanto inciderebbe nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e in quella del governo del territorio, introducendo un divieto di natura pregiudiziale e ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che stabilisce per tali materie la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, con il principio di leale collaborazione, nonché con l'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Nell'ambito delle aree di competenza legislativa concorrente l'amministrazione statale e quella regionale dovrebbero esercitare le proprie funzioni attraverso lo strumento dell'intesa, in conformità al principio di leale collaborazione. L'inibizione assoluta recata dalla disposizione regionale equivarrebbe a una «preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa», vanificando la bilateralità della relativa procedura. Il divieto unilaterale imposto dal legislatore regionale contrasterebbe con il suddetto principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.

Ad avviso del ricorrente, la norma sarebbe poi del tutto irrazionale, poiché porrebbe sullo stesso piano attività e interventi oggettivamente e tecnicamente diversi: a differenza delle attività di estrazione e stoccaggio, le attività di prospezione e ricerca non comporterebbero alterazioni dell'ambiente e di conseguenza non interferirebbero in alcun modo con la finalità di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche. Tra l'altro, se le attività e gli interventi previsti avessero implicazioni di impatti ambientali negativi sulle aree di affioramento di rocce carbonatiche, non otterrebbero, per ciò stesso, un giudizio positivo di compatibilità ambientale.



Inoltre, la norma in questione comporterebbe il diniego implicito *ex lege* dell'intesa regionale per impianti e attività localizzati «nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrata ed evidenziata nella cartografia idrogeologica del Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale», comportando un «effetto automatico e ineludibile» di incompatibilità implicita, predeterminando l'esito negativo delle istanze di rilascio dei titoli minerari in tali zone eventualmente proposte dai soggetti interessati.

1.5.- La Regione Campania, nel costituirsi in giudizio, ha sostenuto l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza del ricorso, replicando, con successiva memoria, alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

Innanzitutto, con riferimento all'art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, ha rilevato che, con decreto commissariale n. 8 del 2018, che richiama la sentenza del Consiglio di Stato, terza sezione, 7 maggio 2013, n. 2470, è stato approvato il Piano di riassetto della rete ospedaliera, il quale non ha fatto riferimento alla convenzione citata dalla norma impugnata volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri da parte dell'Università Vanvitelli. Secondo la Regione Campania, ciò dovrebbe comportare l'improcedibilità del ricorso «per tacita abrogazione della norma impugnata e mancata applicazione della stessa nel periodo». A tal fine ha depositato, in udienza, nota del direttore generale della ASL in cui si dà atto della mancata attivazione della convenzione in esame.

In riferimento all'art. 1, comma 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della medesima legge regionale - il quale modifica l'art. 1, comma 237-*quater*, della legge reg. Campania n. 4 del 2011 - la resistente assume che, diversamente da quanto dedotto dal Presidente del Consiglio dei ministri, esso ricondurrebbe il menzionato art. 1, comma 237-*quater*, al Piano regionale di programmazione della rete ospedaliera adottato, ai sensi del decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), con decreto commissariale n. 33 del 2016. Peraltro, il contenuto dell'art. 1, comma 4 in esame, risulterebbe poi recepito nel «Piano regionale di Programmazione della rete ospedaliera ai sensi del D.M. 70 del 2015 2016-2018-Aggiornamento del 18 gennaio 2018», di cui al già menzionato decreto commissariale n. 8 del 2018, che ratificherebbe il menzionato articolo.

Per quel che concerne il comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017, esso non modificherebbe affatto l'impianto organizzativo della rete dei laboratori disciplinato dal decreto commissariale n. 109 del 2011 [*recte*: 2013]. La proroga ivi prevista, difatti, non si porrebbe in contrasto con il cronoprogramma dei progetti operativi, in quanto le richieste di «proroga» avanzate dai laboratori di analisi e assentite dalle ASL dovrebbero comunque essere corredate dal parere del Commissario, che sarà tenuto a garantire il rispetto del limite del cinquanta per cento delle aggregazioni. Rammenta, infine, che già diverse proroghe erano state accordate (come con il decreto commissariale n. 83 del 2016 e altri) su invito del giudice amministrativo e in riscontro a richieste delle ASL, e resterebbe comunque fermo il termine ultimo al 2018, entro il quale concludere il processo.

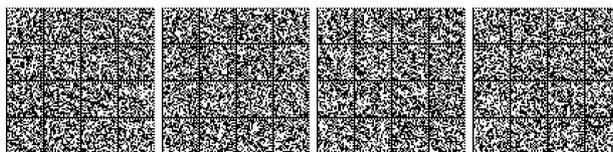
Infine, per quanto concerne l'art. 1, comma 30, della medesima legge regionale impugnata, la resistente evidenzia come la disposizione si sostanzia in una legittima applicazione del «criterio di localizzazione», dal momento che essa non precluderebbe del tutto le menzionate attività, ma le consentirebbe in presenza di interessi particolarmente pregnanti, secondo quanto già affermato dalle richiamate sentenze n. 278 del 2010 e n. 331 del 2003 di questa Corte.

In definitiva, la norma in esame sarebbe volta a preservare «interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale», costituiti dalla tutela delle acque di fonte, minerali, idrotermali e dai fluidi geotermici che, ascritte al patrimonio regionale, sono conservate nelle rocce carbonatiche che costituiscono l'ambiente naturale più favorevole grazie alla loro elevata permeabilità e porosità.

2.- È opportuno premettere che i commi 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 8 e 10 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 riguardano il Servizio sanitario regionale, mentre il successivo comma 30 inerisce alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e a quella «governo del territorio» e in quest'ordine è opportuno scrutinarle, poiché le questioni inerenti alla sanità sono intrinsecamente collegate e interdipendenti, a prescindere dal diversificato riferimento ai parametri costituzionali che caratterizza il ricorso.

3.- Con riguardo alle censure coinvolgenti il Servizio sanitario nazionale, occorre ricordare che la Regione Campania è caratterizzata, ormai da diversi esercizi, dalla soggezione al piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, conseguentemente, la sanità è gestita da apposito Commissario, in conformità al regime di risanamento finanziario. Il piano di rientro è ispirato all'esigenza di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al superamento della grave crisi strutturale della finanza regionale, nella prospettiva di un sicuro ritorno alla fisiologia gestionale dell'ente territoriale e delle sue aziende.

Il lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite.



In sintonia con tale esigenza, l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», norma interposta invocata dal ricorrente, dispone che «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

È utile aggiungere che in tale prospettiva l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sentenza n. 14 del 2017).

Questa Corte ha costantemente affermato che le funzioni esercitate dal Commissario ad acta «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa [...]. L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (*ex plurimis*, sentenza n. 190 del 2017).

Le esposte considerazioni sono prodromiche all'esame di tutte le questioni afferenti al Servizio sanitario regionale.

4.- Tanto premesso, la questione concernente l'art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La norma stabilisce che «[n]elle more dell'attivazione del nuovo Policlinico Universitario di Caserta, al fine di incrementare i LEA della Provincia di Caserta, l'ASL e l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", stipulano apposita convenzione volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri, per l'incremento di prestazioni aggiuntive a quelle già erogate».

È evidente l'ingerenza della disposizione, sia nella forma che nella sostanza, nelle prerogative del Commissario ad acta. Essa, infatti, entra in un perimetro normativo che le è precluso fintanto che dura il commissariamento e lo fa dettando regole organizzative e convenzionali, con ciò invadendo scelte di merito consustanziali al piano stesso.

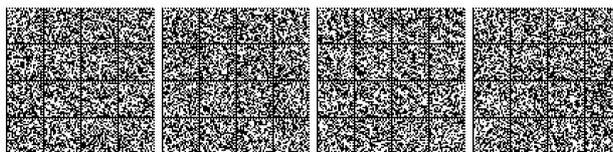
4.1.- Non possono essere prese in considerazione le eccezioni della resistente in ordine alla pretesa "tacita abrogazione" della norma impugnata. L'assenza di menzione nel piano di rientro della convenzione, volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri da parte dell'Università "Luigi Vanvitelli", e la mancata sottoscrizione di atti di tal genere fino all'approvazione del nuovo piano di riassetto della rete ospedaliera non determinano affatto «la improcedibilità del relativo motivo di ricorso, per tacita abrogazione della norma impugnata e mancata applicazione della stessa nel medio periodo».

La mancata menzione della convenzione nel piano di rientro non dimostra affatto che la norma impugnata non sia stata attuata dalla Regione; semmai costituisce ulteriore indizio che tale intervento non sia ricompreso nell'inderogabile programmazione del piano. Inconferente è, poi, il richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 7 maggio 2013, n. 2470, dal momento che - contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione - essa fa riferimento al potere commissariale esercitato in deroga e non a quello legislativo della Regione.

In realtà, la Regione non tiene in adeguata considerazione la costante giurisprudenza della Corte, secondo cui l'illegittimità costituzionale della legge regionale «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenze n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015).

4.2.- La *ratio* inequivocabile della norma è quella di «incrementare i LEA». Tale intento è costituzionalmente illegittimo sotto due profili: il primo attiene alla competenza esclusiva del legislatore statale nella determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., parametro che, ancorché non evocato dal ricorrente, è, nella fattispecie in esame, inscindibilmente collegato al principio della copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., e ai presupposti del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.); il secondo riguarda l'espresso divieto, per le Regioni commissariate, di estendere la spesa sanitaria oltre i LEA contenuti nel piano di rientro e nelle determinazioni attuative del Commissario.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'interferenza con l'attività del Commissario sussiste anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 104 del 2013). Tale contesto non preclude certamente alla Regione di far valere gli interessi della collettività amministrata, ma ciò deve avvenire entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento. Se è incontrovertibile l'illegittimità di qualsiasi provvedimento integrativo dei LEA in corso di risanamento, rimane alla Regione il potere di vigilare affinché il piano di rientro e i provvedimenti attuativi dello stesso garantiscano la somministrazione dei LEA e di individuare correttamente nel bilancio regionale le risorse previste dal piano di rientro.



La prestazione dei LEA comporta infatti una spesa «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 169 del 2017); se, nel caso di specie, la proiezione di tali livelli in termini di fabbisogno regionale è temporaneamente demandata al Commissario anziché alla Regione, ben può quest'ultima interagire per il rispetto dei canoni costituzionalmente necessari, ma non può sostituirsi al Commissario stesso, addirittura attraverso una normativa primaria integrativa.

Per quel che concerne la corretta configurazione della spesa sanitaria nel bilancio regionale, soccorre l'art. 20 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), il quale prevede che «[n]ell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale [...]. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, [...la] spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]; [la] spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; [...] accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso. [...] I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi. [...] La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi, obbligatoriamente per l'importo stimato dal competente Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero per il minore importo destinato al Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. [...]».

Il suddetto principio contabile che, in tema di spese “costituzionalmente necessarie”, costituisce attuazione dell'art. 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) nell'ambito della materia sanitaria è il chiaro paradigma dei limiti entro i quali la Regione può e deve operare in pendenza del piano di rientro affidato al Commissario.

Fermi restando l'espresso divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all'effettivo rientro dal deficit strutturale e il potere di impulso e vigilanza affinché il risanamento finanziario non superi - nell'ambito della pianificazione finanziaria - il limite negativo della “essenzialità” dell'assistenza, la Regione deve cooperare per il superamento della situazione di emergenza.

Detta cooperazione si configura secondo profili formali e sostanziali che, sulla base del predetto art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, possono essere così riassunti: *a)* «perimetrazione delle entrate e delle uscite» relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale; *b)* determinazione del costo dei LEA, in conformità al piano di rientro e ai provvedimenti attuativi del Commissario, e tenendo conto che l'onere finanziario dei LEA è il limite invalicabile della spesa fino al superamento dell'emergenza; *c)* corretta allocazione delle risorse per fronteggiare il disavanzo sanitario pregresso; *d)* evidenziazione delle manovre fiscali regionali per finanziare il Servizio sanitario regionale «ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi».

In tale contesto finanziario è evidente che non vi è spazio né per l'incremento dei LEA e neppure per la fissazione di modalità organizzative e convenzionali diverse da quelle prescritte dalla specifica legislazione statale e dalle determinazioni del Commissario.

Dunque, la trasparenza dei conti e la cooperazione nelle operazioni finalizzate al rientro dal deficit costituiscono la vera “cifra” del ruolo riservato alla Regione nel particolare momento storico.

La determinazione di prestazioni aggiuntive stabilita dalla norma impugnata induce maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale, in palese contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale.

4.3.- In definitiva, se nel corso della situazione di emergenza della Regione Campania devono essere salvaguardati i livelli essenziali delle prestazioni, non può essere unilateralmente innalzato il fabbisogno standard, quando detta emergenza non risulti definitivamente superata.

Il comma 10 deve essere dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo, sia in riferimento all'art. 81 Cost., per l'indebita interferenza sugli equilibri del bilancio sanitario, sia in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., per l'invasione della sfera operativa riservata al Commissario ad acta dal legislatore statale.

Resta assorbita l'ulteriore questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di tale disposizione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge Regione Campania n. 10 del 2017, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., è fondata con riguardo ad entrambi i parametri invocati.



La disposizione impugnata, nell'innovare l'art. 1, comma 237-*quater*, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, stabilisce che detta disposizione è così modificata: «a) dopo le parole “provvisoriamente accreditate alla data del 1 luglio 2007,” sono inserite le seguenti: “tenendo conto dell’organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta a tal data in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell’ambito delle specialità così come espresse e consequenzialmente riconosciute”; b) dopo le parole “In caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno” sono inserite le seguenti: “non destinato alle strutture pubbliche”; c) dopo le parole “fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto” sono inserite le seguenti: “dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al punto 2.5 del decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera)”».

L'art. 1, comma 237-*quater*, così come modificato dalla disposizione impugnata, prescrive che: «[f]erma restando la sussistenza del fabbisogno e delle condizioni di cui agli articoli 8-*ter* e 8-*quater*, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), in conformità ai principi generali del sistema, ai sensi dell’articolo 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), il fabbisogno va soddisfatto, prioritariamente, attraverso l’accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate, da intendersi provvisoriamente accreditate alla data del 1° luglio 2007, tenendo conto dell’organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta a tal data in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell’ambito delle specialità così come espresse e consequenzialmente riconosciute successivamente delle strutture private già in esercizio e solo successivamente mediante l’accreditamento delle strutture o attività di nuova realizzazione. Il rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione, nonché l’accreditamento di nuove strutture è subordinato al completamento delle procedure di cui ai commi da 237-*quinquies* a 237-*unvicies*. In caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche verificato agli esiti della definizione dei procedimenti di accreditamento definitivo delle strutture sanitarie e sociosanitarie ai sensi dell’articolo 1, commi da 237-*bis* a 237-*tervicies* della legge regionale n. 4/2011, le strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate ed in possesso dei requisiti tecnico-sanitari, nonché in possesso degli ulteriori requisiti previsti per l’accreditamento istituzionale di cui al Reg. reg. 22 giugno 2007, n. 1 (Regolamento recante la definizione dei requisiti ulteriori e le procedure per l’accreditamento istituzionale dei soggetti pubblici e privati che erogano attività di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, in regime di ricovero ed in regime residenziale) possono essere accreditate fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al punto 2.5 del decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera), sempre e comunque nell’osservanza delle disposizioni impartite dal Commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario».

Ancorché sollevata in riferimento a parametri parzialmente diversi da quelli evocati nei confronti del comma 10, la questione ha a oggetto una fattispecie normativa sostanzialmente analoga a quella precedente. Anche in questo caso il comma 4 eccede la competenza regionale e non è neppure coerente - come rileva il Presidente del Consiglio dei ministri - con la cornice programmatica del piano di rientro regionale.

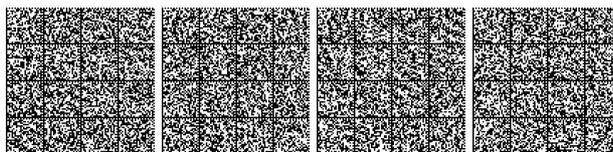
Pertanto, anch'esso interferisce con i poteri affidati al Commissario e con gli standard qualitativi, strutturali e quantitativi relativi alla assistenza ospedaliera, riconducibili al parametro costituzionale della tutela della salute.

Per questi motivi, il comma 4, lettere a), b) e c), dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma - in materia di tutela della salute - e 120, secondo comma, Cost.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., e in relazione all'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, è fondata.

Il comma 796 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 detta misure per la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate.

La norma impugnata stabilisce che «[i]n fase di prima applicazione del piano di riassetto ed efficientamento della rete dei laboratori di analisi operanti in ambito regionale, su istanza dei soggetti che hanno già aderito ad una aggregazione rientrante esclusivamente nelle figure giuridiche disciplinate dai decreti del Commissario ad acta per il piano di rientro, i termini per gli adempimenti intermedi previsti dai predetti decreti possono essere prorogati dalla competente ASL, acquisito il parere del Commissario ad acta. I soggetti che, trascorsi 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, siano al di sotto della soglia delle 70.000 prestazioni equivalenti e che non abbiano aderito ad un'ag-



gregazione decadono dall'accreditamento istituzionale. In pendenza di motivata istanza di proroga del predetto termine presentata dalla struttura interessata e fino alla pronuncia della competente ASL, che deve provvedere nei 30 giorni successivi all'istanza, i termini sono sospesi. Nel provvedimento aziendale con cui l'ASL si pronuncia motivatamente sull'istanza, in caso di provvedimento favorevole, vengono ragionevolmente rideterminati i termini per gli adempimenti intermedi previsti dalle vigenti disposizioni commissariali. Al fine di garantire la progressiva piena attuazione del processo di riorganizzazione e efficientamento della rete laboratoristica ed il rispetto della soglia minima di efficienza delle 200.000 prestazioni equivalenti su base annua per tutti i soggetti accreditati, il termine per il conseguimento della predetta soglia minima è fissato al 30 giugno 2018. A partire dal primo luglio 2018, i laboratori che non raggiungono, in forma singola o aggregata, la soglia minima di efficienza di 200.000 prestazioni equivalenti su base annua decadono dall'accreditamento istituzionale».

Anche in questo caso la sostanza normativa non è dissimile dalle precedenti.

L'impugnato comma 8 introduce una proroga generica del sistema di accreditamento dei laboratori, invadendo la competenza del Commissario ad acta che - per i motivi già specificati - sostituisce nel periodo di vigenza del piano di rientro la Regione. Per di più, la disposizione impugnata non è neppure conforme agli standard organizzativi stabiliti dal legislatore statale per rendere più efficiente ed economico il sistema inerente alla tutela della salute in ambito regionale.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 10 del 2017 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost.

7.- In sostanza, tutte le disposizioni dianzi esaminate sono riconducibili a una malintesa concezione del ruolo della Regione nel periodo di vigenza del piano di rientro e della gestione commissariale. Tale ruolo non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale, secondo i canoni previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

8.- Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, in riferimento l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie «produzione e trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), è fondata.

La disposizione impugnata, al dichiarato fine di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti sul territorio regionale destinate al consumo umano, vieta la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrate ed evidenziate nella cartografia idrogeologica del Piano di gestione delle acque del distretto idrografico dell'Appennino meridionale.

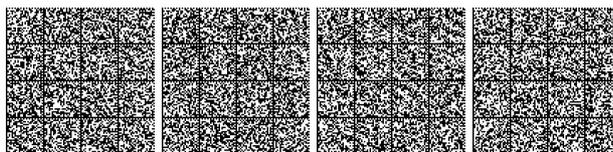
Tale unilaterale perimetrazione incide, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio».

L'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, richiamato nella motivazione del ricorso e da ritenersi norma interposta, stabilisce che le determinazioni inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate. Alla stregua della menzionata disposizione, difatti, «[s]ono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i seguenti compiti e funzioni amministrativi [...]». Fra tali compiti e funzioni rientrano, da una parte, «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera g) e, dall'altra, «l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lettera l).

Alla luce del descritto quadro normativo, lo Stato e la Regione esercitano, quindi, le rispettive funzioni attraverso lo strumento dell'intesa in senso forte, in conformità al principio di leale collaborazione.

La preclusione imposta su alcune aree unilateralmente dal legislatore regionale contrasta con il suddetto principio «che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative» (sentenza n. 117 del 2013).

Per quanto più specificamente attiene alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, parimenti oggetto di divieto da parte della legge in esame, questa Corte ha già avuto modo di esaminare, da ultimo con la sentenza n. 131 del 2016, norme statali che disciplinano la realizzazione di tali infrastrutture, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n, della legge n. 239 del 2004, su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013), e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia. In tal senso, con riguardo agli



artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», si è pronunciata la sentenza n. 182 del 2013. Le norme interposte evocate dal Presidente del Consiglio dei ministri «ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” [...], ma anche in relazione “ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]” (sentenza n. 117 del 2013)» (sentenza n. 39 del 2017).

Deve dunque essere condivisa la censura del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che la norma impugnata costituisce una preclusione di principio al confronto e, in quanto tale, vanifica in radice la bilateralità della procedura d’intesa necessaria per inserire in modo coerente nel quadro dei principi fissati dal legislatore statale le peculiarità degli interessi ambientali e pianificatori della Regione.

L’unilateralità della procedura adottata dalla resistente rende infondata anche l’eccezione secondo cui la legge regionale non avrebbe introdotto «limitazioni alla localizzazione», bensì meri «criteri di localizzazione», ancorché formulati «in negativo». Anche i criteri di localizzazione, infatti, devono essere condivisi con lo Stato e non essere predeterminati in questo modo dal legislatore regionale.

Neppure può ragionevolmente sostenersi che l’intesa con lo Stato possa intervenire - ove in ipotesi quest’ultimo ritenesse condivisibile la scelta della Regione - dopo l’emanazione della disposizione contestata.

Dunque, l’art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie di potestà concorrente precedentemente richiamate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10, recante «Misure per l’efficientamento dell’azione amministrativa e l’attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

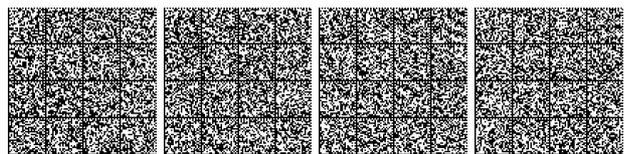
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l’1 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 aprile 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Variazione di denominazione dei Comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali.**

– Legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali).

Ricorso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), contro la Regione Siciliana (c.f. 80012000826), in persona del Presidente della Regione in carica *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1, recante: «Modifiche all'art. 8 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, in materia di variazione di denominazioni dei comuni termali» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana (p. I) n. 8 del 16 febbraio 2018.

1. — La legge regionale 8 febbraio 2018, n. 1, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana (p. I) n. 8 del 16 febbraio 2018, recante «Modifiche all'art. 8 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, in materia di variazione di denominazioni dei comuni termali», ha apportato modifiche all'art. 8 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, recante «Variazioni territoriali e di denominazione dei comuni».

Prima di tali modifiche, il comma 2 della norma suddetta era formulato come segue: «Le variazioni di denominazione dei comuni consistenti nel mutamento, parziale o totale, della precedente denominazione, sono anch'esse soggette [analogamente alle variazioni territoriali dei comuni, disciplinate dall'art. 1 della stessa legge regionale - NdE] a referendum sentita la popolazione dell'intero comune».

L'art. 1, comma 1, lettera a), della l.r. n. 1/2018 ha aggiunto al comma sopra riportato le seguenti parole: «fatta eccezione per i casi disciplinati dal comma 2-bis».

Lo stesso art. 1, comma 1, lettera b) ha introdotto nell'art. 8 della l.r. 30/2000 un comma 2-bis, contenente le seguenti disposizioni: «Ai comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali è consentita l'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio, i cittadini del comune interessato possono esprimere il proprio dissenso alla modifica di denominazione mediante la presentazione, alla sede dell'ente, di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. La mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione. La delibera del consiglio comunale acquista efficacia alla scadenza del termine di cui al presente comma, a condizione che non sia stata presentata una petizione sottoscritta da almeno un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune».

2. — Per effetto delle modifiche approvate, pertanto, le variazioni delle denominazioni dei comuni termali della Regione, consistenti nell'aggiunta della parola «terme» alla denominazione originaria, oltre ad essere approvate dal consiglio comunale con la maggioranza qualificata indicata dalla norma, non sono più soggette a referendum preventivo, da indirsi obbligatoriamente e interessante la popolazione dell'intero comune; la possibilità che gli abitanti del comune inciso dalla modifica della denominazione si esprimano sulla stessa diviene, invece, eventuale, siccome rimessa alla presentazione di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali dello stesso comune, entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della relativa deliberazione nell'albo pretorio, con la quale, peraltro, i sottoscrittori possono manifestare soltanto il proprio dissenso alla modifica; mentre l'adesione alla stessa viene considerata espressa per il solo fatto della mancata sottoscrizione della petizione, dunque in base alla semplice inerzia degli elettori. Inoltre l'efficacia della delibera approvata dal consiglio comunale è condizionata alla mancata presentazione della petizione contenente la manifestazione di dissenso, ovvero dalla circostanza che la stessa sia stata sottoscritta da meno di un quinto degli aventi diritto.



3. — Le disposizioni di semplificazione della procedura di variazione della denominazione dei comuni della Regione (peraltro riguardante soltanto l'ipotesi di introduzione della parola «terme» nel nome dell'ente), nelle quali si sostanzia la legge regionale in esame presentano profili di illegittimità costituzionale, eccedendo dai limiti della competenza legislativa regionale e, comunque, violando l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, e vengono, pertanto, impugnate dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. e dell'art. 33, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, giusta deliberazione assunta in data 17 aprile 2018 dal Consiglio dei ministri, per i seguenti

#### MOTIVI

Violazione dell'art. 133, secondo comma, della costituzione, anche con riguardo all'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana.

4. — L'art. 133, secondo comma, Cost., nell'attribuire alla Regione il potere di istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, prescrive in modo chiaro e inequivocabile che debbano essere sentite le popolazioni interessate.

Nell'interpretare la disposizione costituzionale, la costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha precisato che la suddetta previsione comporta l'obbligo di fare ricorso alla «indispensabile forma che il *referendum* consultivo riveste per appagare l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sentt. 279/1994, 107/1983, 204/1981).

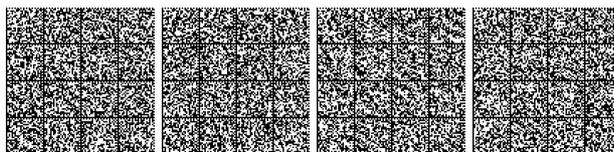
Essa, inoltre, nel chiarire che lo stesso art. 133 Cost. ha come destinatarie le regioni a statuto ordinario, ha, anche di recente, precisato, altresì che la norma «tuttavia vincola nella parte in cui riconosce il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, anche le Regioni a statuto speciale» (sent. 21/2018). Già in precedenza, del resto, proprio con riferimento all'applicazione della disposizione costituzionale alla Regione Siciliana, la Corte aveva affermato che la parte di essa «che è invece diretta a garantire la partecipazione popolare delle comunità locali nei confronti delle stesse regioni - per quel che riguarda le modifiche del loro assetto costituzionale, in quanto espressione di un principio connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista - deve ritenersi che condizioni anche la potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana nella materia, essendo chiaramente uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia.» (sent. 453/1989).

Può aggiungersi, del resto, che, in coerenza con i principi affermati dalla Corte, lo stesso Statuto della Regione Siciliana (art. 14), nell'attribuire alla potestà legislativa esclusiva della stessa (lett. o) la materia del «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» (alla quale inscindibilmente si lega anche la previsione contenuta nell'art. 15, terzo comma, dello Statuto, concernente l'ordinamento degli enti locali), espressamente prevede che tale potestà sia esercitata «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

5. — Certamente, nell'affermare che il principio della obbligatorietà della partecipazione popolare nel procedimento inerente alla costituzione di nuovi comuni, ovvero alle variazioni del loro territorio o delle relative denominazioni, vincola anche le Regioni a statuto speciale, la Corte ha, altresì, chiarito che, queste ultime, in quanto titolari di potestà legislativa esclusiva in materia, sono libere di dare attuazione al principio nelle forme procedurali ritenute più opportune (sentt. 453/1989 e 21/2018). Tuttavia, proprio a tale riguardo, la Corte ha anche precisato che deve comunque trattarsi di forme «anche equivalenti a quella tipica del *referendum*, purché tali da assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell'opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione, al riparo cioè da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento e quindi con l'osservanza delle opportune forme di segretezza adeguate a tali fini» (sent. 453/1989), aggiungendo anche che la consultazione delle popolazioni deve necessariamente avvenire preventivamente (sent. 36/2011 e, con specifico riferimento al principio affermato nei confronti delle regioni a statuto speciale, ancora la sentenza 453/1989).

6. — Orbene, la forma di consultazione eventuale che la Regione Siciliana ha introdotto con la legge impugnata con il presente ricorso non soddisfa alcuna delle condizioni previste nel citato art. 133, secondo comma, nonché desumibili dai principi ricavabili alla luce dell'interpretazione dello stesso fornita dalla Corte.

Invero, da un lato, è necessario rilevare che la stessa Regione Siciliana, nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva, ha individuato la forma del *referendum* consultivo come tipologia generale di consultazione della popolazione per le variazioni territoriali e di denominazione dei comuni (cfr. art. 8, commi 1 e 2 l.r. 30/2000, quest'ultimo con riguardo a tutte le variazioni di denominazione, prima della novella introdotta con le disposizioni impugate, e



tutt'ora con riguardo alle variazioni diverse dall'introduzione della parola «terme» nel nome del comune): dal che può desumersi che essa abbia pienamente aderito, autodeterminandosi nell'esercizio della propria autonomia legislativa, alla forma referendaria, individuata da codesta ecc.ma Corte come l'unica idonea a soddisfare il principio di partecipazione per le regioni ordinarie e, perciò, nel derogare alla previsione di tale forma, limitatamente alle variazioni di denominazione qui prese in considerazione, sia già per tale ragione incorsa in violazione della norma costituzionale qui invocata.

7. — Inoltre, e in ogni caso, la forma di consultazione individuata dalle disposizioni della l.r. 1/2018 contrasta in modo stridente anche con le caratteristiche che le modalità di audizione della popolazione equivalenti al *referendum* consultivo, ammesse dalla citata giurisprudenza della Corte per le regioni a statuto speciale, debbono comunque soddisfare.

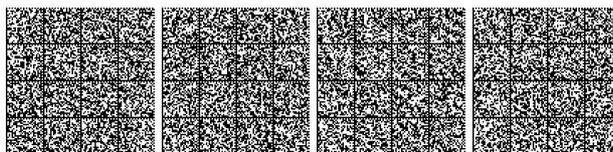
Invero è evidente che la presentazione, eventuale e successiva, da parte di alcuni elettori, di una petizione, nella quale, peraltro, sia possibile soltanto manifestare il dissenso alla variazione di denominazione in esame, non integra, innanzi tutto, gli estremi della consultazione dell'intera popolazione interessata alla variazione, alla quale ha riguardo la norma costituzionale, sia perché è rimessa all'iniziativa di singoli elettori, sia perché è volta ad esprimere soltanto una delle possibili scelte che i cittadini avrebbero a disposizione, ove si svolgesse una consultazione referendaria o di tipo equivalente; né pare potersi ritenere che la semplice inerzia dei rimanenti elettori, alla quale le norme impugnate attribuiscono il significato di manifestazione di consenso, sia equiparabile ad una adeguata espressione di volontà, in assenza della indizione consultazione pubblica e ufficiale, cui l'art. 133 Cost. e i principi da esso ricavabili paiono avere riguardo ed alla quale non può certo essere assimilata l'iniziativa di singoli, volta a presentare e sottoscrivere una petizione.

Inoltre la circostanza che la presentazione della petizione costituisca un accadimento meramente eventuale, siccome rimesso all'iniziativa volontaria dei suoi presentatori, risulta incompatibile con la natura obbligatoria della consultazione individuata dalla Corte.

Ancora, manca del tutto il carattere preventivo di quest'ultima, al quale esplicitamente hanno fatto riferimento le sentenze 453/1989 e 36/2011, evidentemente ritenendo che la consultazione integri un elemento costitutivo del procedimento di variazione, a garanzia del principio di autodeterminazione e partecipazione popolare cui esso deve ispirarsi: infatti la legge regionale impugnata condiziona la mera efficacia, e non già il perfezionamento, della delibera comunale alla scadenza del termine e al verificarsi o meno delle attività previsti dalla stessa legge.

Infine, e questa è forse la notazione più rilevante, la forma di consultazione individuata dalla l.r. 1/2018 non garantisce le «opportune forme di segretezza» e che, secondo la giurisprudenza della Corte, devono porre la consultazione al riparo da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento, perché possa ritenersi osservato il disposto dell'art. 133, secondo comma, Cost., essendo palese e univocamente attribuibile la manifestazione di volontà dei sottoscrittori della petizione; e tale risultando, per esclusione, anche quella degli elettori che non sottoscrivano la petizione, siccome esplicitamente equiparata ad adesione alla modifica di denominazione dalla legge regionale.

Del resto, anche se, nel caso in esame, la petizione si svolge successivamente all'adozione della delibera comunale di variazione, alla stessa ben possono, a maggior ragione, estendersi i rilievi formulati, ancora una volta da codesta Ecc.ma Corte, allorché, nella citata sentenza 453/1989, ha respinto la tesi dell'equiparabilità di istanze di cittadini dirette a promuovere iniziative di variazione territoriale (alle quali, e appena il caso di precisarlo, sono pienamente assimilabili le variazioni o integrazioni di denominazione dei comuni - sentt. 237/2004 e 36/2011) alla consultazione, cui fa riferimento l'art. 133, osservando che è «evidente che la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni. D'altronde, in tutti i procedimenti che presuppongono una consultazione popolare, e quindi anche quando questa, come nella specie, non sia vincolante, altro è il momento dell'iniziativa altro è quello della consultazione vera e propria, come risulta in modo inequivocabile, ad esempio, sia nella disciplina costituzionale (art. 75 della Costituzione) che in quella ordinaria (legge 25 maggio 1970, n. 352) in materia di *referendum* abrogativi, nonché nelle leggi regionali che hanno disciplinato i *referendum* consultivi che tengono ben distinti i due momenti, talché, anche se l'iniziativa dovesse risultare in concreto promossa dalla maggioranza dei cittadini aventi diritto alla consultazione referendaria, questa dovrebbe ugualmente celebrarsi con quelle forme di segretezza idonee ad assicurare la completa libertà degli aventi diritto nel momento in cui ciascuno di essi deve manifestare la propria opinione.».



8. — In definitiva, e per concludere, alla luce delle considerazioni che precedono, la legge regionale impugnata risulta costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, anche con riguardo all'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, poiché prevede il mutamento della denominazione dei comuni, sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali, nei termini con le modalità nella stessa contemplate, senza prevedere che vengano previamente sentite le popolazioni interessate mediante apposito *referendum* consultivo ovvero mediante forme equivalenti, tali da assicurare preventivamente e con pari forza la completa libertà di manifestazione dell'opinione delle stesse con opportune forme di segretezza.

*P.Q.M.*

*Si conclude perché, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1, recante: «Modifiche all'art. 8 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, in materia di variazione di denominazioni dei comuni termali».*

Unitamente all'originale del presente ricorso notificato sarà depositata copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 aprile 2018, con l'allegata relazione.

Roma, 17 aprile 2018

*L'Avvocato dello Stato: DEL GAIZO*

18C00114

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 maggio 2018  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Continuità assistenziale - Attività ambulatoriali differibili svolte dal medico di continuità assistenziale - Riconoscimento di un compenso orario forfettario da definire in sede di accordo integrativo regionale.**

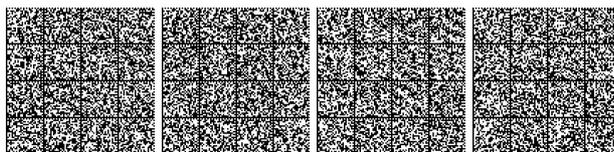
– Legge della Regione Basilicata 28 febbraio 2018, n. 3 (Interventi in materia di continuità assistenziale), art. 1, comma 2.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei confronti della Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 3 del 28 febbraio 2018, recante «Interventi in materia di continuità assistenziale», pubblicata nel BUR Basilicata n. 11 del 1° marzo 2018.

La legge della Regione Basilicata n. 3 del 2018, recante «Interventi in materia di continuità assistenziale», presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 2, per invasione della competenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione in materia di «ordinamento civile», nonché per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In particolare l'art. 1, riguardante la «continuità assistenziale», prevede, al comma 1, che per assicurare la piena erogazione dei Livelli essenziali di assistenza, in un'ottica di integrazione dell'offerta di prestazioni sanitarie, il medico di continuità assistenziale possa svolgere anche attività ambulatoriali differibili in coerenza con l'art. 67, commi 3 e 17, del vigente Accordo collettivo nazionale. Il medesimo art. 1, al comma 2, specifica inoltre che relativamente all'orario di servizio attivo per lo svolgimento di tali attività ambulatoriali «è riconosciuto al medico di continuità assistenziale un compenso orario forfettario da definire in sede di accordo integrativo regionale».

Con riferimento al comma 1 si rappresenta, per completezza, che la Regione Basilicata, con nota in data 24 aprile 2018 (di cui si allega copia), ha assunto il formale impegno a modificare il testo nei termini indicati e in conformità alle indicazioni del Ministero della salute.



Con riferimento, invece al descritto comma 2 dell'art. 1, si rileva che esso contrasta con i principi che ispirano l'Accordo collettivo nazionale di settore vigente (ACN del 2009), contenuti, tra l'altro, proprio nelle norme di tale Accordo (art. 67, commi 3 e 17) richiamate dalla norma regionale in esame, che regolano le attribuzioni e i compensi degli incarichi ai medici di continuità assistenziale, preposti ad assicurare prestazioni assistenziali territoriali non differibili.

Nello specifico, l'art. 67, comma 1, del menzionato Accordo collettivo nazionale di settore del 29 luglio 2009, di modifica dell'Accordo collettivo nazionale di settore del 2005, stabilisce che il medico di continuità assistenziale assicura ai cittadini residenti nell'ambito territoriale afferente alla sede di servizio esclusivamente «le prestazioni sanitarie non differibili». Il comma 17 del medesimo articolo aggiunge poi che «Il medico di continuità assistenziale partecipa alle attività previste dagli Accordi regionali e aziendali» e che «Per queste attività vengono previste quote variabili aggiuntive di compenso, analogamente agli altri medici di medicina generale che ad esse partecipano. Tali attività sono primariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale del presente Accordo, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della Medicina generale, anche mediante la regolamentazione di eventuali attività ambulatoriali».

Da tali disposizioni statali emerge che ai medici di continuità assistenziale, deputati ad apportare le cure urgenti e ad intervenire in situazioni di emergenza, sono attribuite, in via ordinaria, le prestazioni sanitarie «non differibili». Tuttavia, in base al menzionato comma 17, al fine di assicurare la piena erogazione dei Livelli essenziali di assistenza e in un'ottica di integrazione dell'offerta di prestazioni sanitarie, i medici di continuità assistenziale possono svolgere anche alcune attività ambulatoriali differibili, purché tali attività siano in coerenza con l'Accordo collettivo nazionale, e stabilite dagli Accordi collettivi integrativi regionali.

Pertanto, tali specifiche attività richiamate nel menzionato comma 17, e stabilite, come detto, dagli Accordi collettivi regionali e aziendali, possono essere remunerate, sempre in base al comma 17, solo mediante «quote variabili aggiuntive di compenso» e non mediante quote forfetarie, come prevede il comma 2 dell'art. 1 della legge regionale in esame.

Alla luce di quanto rappresentato, la previsione regionale in esame, disciplinando la retribuzione dei medici in questione in modo difforme da quanto previsto dalla menzionata norma (comma 17 dell'art. 67) dell'Accordo collettivo nazionale vigente, eccede dalle competenze regionali, e contrasta con l'art. 8, comma 1, prima parte, del decreto legislativo n. 502 del 1992, secondo il quale il rapporto tra il servizio sanitario regionale e i medici e i pediatri è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali.

Ed invero, quando — come nel caso all'esame — un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale.

La norma in esame pertanto invade la competenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di «ordinamento civile», alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva, e viola altresì il principio costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, Cost., incidendo sull'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione.

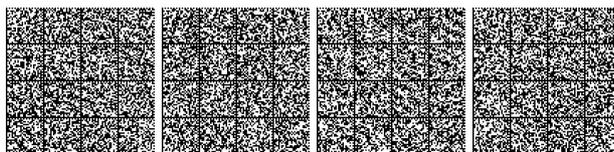
Per i motivi esposti la norma regionale sopra indicata viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da delibera del Consiglio dei ministri in data 26 aprile 2018.

*P.Q.M.*

*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Basilicata n. 3 del 28 febbraio 2018, recante «Interventi in materia di continuità assistenziale», con riferimento all'art. 1, comma 2.*

Roma, 27 aprile 2018

*L'Avvocato dello Stato:* DE GIOVANNI



## N. 83

*Ordinanza del 16 marzo 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo sul ricorso proposto da Soget Spa contro Comune di Teramo.*

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità presentate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo.

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

Composta dai signori magistrati:

Tommaso Miele - Presidente;

Federico Pepe - Giudice;

Gerardo de Marco - Giudice relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 19591 del registro di Segreteria, sul ricorso proposto da Soget spa (c.f. 01807790686), difesa dagli avv.ti Sergio Della Rocca (DLL SRG 61B12 G878X) e Danilo Monaco (MNC DNL, 71L04 C632W) del Foro di Pescara;

Contro Comune di Teramo (c.f. 00174750679), difeso dall'avv. Cosima Cafforio (CFE CSM 59P44 E205F) del Foro di Teramo;

avverso il provvedimento di diniego di discarico prot. 8931 del 13 febbraio 2017, concernente quote inesigibili nei confronti del debitore A. F. ( );

Uditi all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017 gli avv.ti Della Rocca e Cafforio, nonché il Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore Regionale Roberto Leoni.

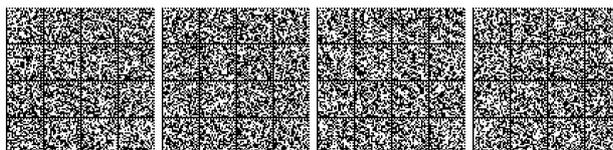
## FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la Soget, nella sua qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, contesta il provvedimento di diniego di discarico prot. 8931 del 13 febbraio 2017, concernente una cospicua serie di quote non rimosse nei confronti del debitore A. F. ( ); si tratta, nella specie, di circa 150 partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo, nei confronti del contribuente in parola, in annualità che vanno dal 2000 al 2014.

Giova subito osservare che il presente giudizio si inquadra in un ben più ampio contenzioso tra l'ente locale ed il proprio agente della riscossione. Il Comune di Teramo, in particolare, a cavallo tra il 2015 e il 2016 ha avviato un'attività di controllo sullo stato delle riscossioni affidate a Soget nei confronti di 142 contribuenti; in esito all'esame degli elementi raccolti, il comune ha emesso una serie di provvedimenti di diniego di discarico, distinti per ciascun debitore, tra cui quello che forma oggetto del presente giudizio; i provvedimenti in parola sono stati singolarmente impugnati dall'agente della riscossione dinanzi a questa Corte dei conti, con 144 separati ricorsi aventi tutti analogo contenuto in diritto. Le relative udienze di discussione si sono svolte il 9 maggio, il 3 ottobre e il 7 novembre 2017.

2. Più in dettaglio, con specifico riguardo alla fattispecie in giudizio, documentato che:

— con nota prot. 71146 del 16 dicembre 2015 il Comune di Teramo chiedeva alla Soget di fornire «dettagli con annessi documenti giustificativi, atti a dimostrare il puntuale e tempestivo» adempimento dell'attività di riscossione svolta nei confronti di 142 posizioni, in relazione alle quali erano insorti dubbi circa la attuale sussistenza del credito comunale (essendosi anche eccepita dai debitori, con istanze di sgravio o ricorsi, la nullità ovvero la tardività degli atti adottati dall'agente della riscossione); il contribuente F. si trova indicato al n. 65 dell'elenco accluso alla predetta nota;



la Soget con nota prot. 1258/2016 eccepiva l'irritualità della richiesta in parola, ritenendo che il Comune stesse impropriamente esercitando un'attività di controllo sulle quote inesigibili in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità e, per di più, senza svolgere contestazioni analitiche sulle presunte omissioni o irregolarità commesse dall'agente;

— con nota prot. 11702 del 1° marzo 2016 il Comune insisteva nella propria richiesta di conoscere lo stato della riscossione dei propri crediti iscritti a ruolo, indipendentemente dalla comunicazione di inesigibilità e dal relativo procedimento, trattandosi complessivamente di «crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri»;

acquisita ed esaminata la documentazione giustificativa dell'attività espletata, con nota prot. 61171 in data 11 ottobre 2016 il Comune di Teramo contestava all'agente della riscossione, ex art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, la perdita del diritto al discarico (ciò in quanto era manifestamente decorso il termine prescrizione e le notizie degli atti esecutivi compiuti, peraltro tra loro contraddittorie, non erano supportate da alcuna documentazione);

— con nota prot. 2016/26970 del 21 dicembre 2016, Soget respingeva la contestazione, richiamandosi ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (come novellati dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), nella parte in cui precludono all'ente creditore l'avvio di controlli e il conseguente svolgimento di contestazioni in pendenza dei termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione;

il Comune di Teramo, con nota prot. 8931 del 13 febbraio 2017, confermava il diniego di discarico, ex art. 19, comma 2, lettera e) del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, motivando (in replica alle osservazioni formulate dalla Soget) nel senso che, in mancanza di comunicazioni di inesigibilità anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, l'agente della riscossione non poteva beneficiare del differimento dei termini di integrazione delle comunicazioni e di conseguente controllo delle stesse; per effetto del diniego di discarico, il Comune ha pertanto invitato l'agente della riscossione a versare entro novanta giorni, in via agevolata, l'importo pari a un ottavo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese ed interessi, oppure, decorso inutilmente il predetto termine, a versare un terzo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese e interessi.

### 3. Di qui il ricorso per cui e causa.

La Soget contesta, segnatamente, per quanto qui, precipuamente rileva, la violazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190) nonché la violazione dell'art. 1, commi 684, 687 e 688 della stessa legge n. 190 del 2014.

In estrema sintesi, la Soget sostiene che il Comune di Teramo non avesse il potere di effettuare controlli sulle partite iscritte a ruolo, né quello di pronunciarsi sul discarico delle quote in discorso, prima del maturarsi del termine di legge (compreso, per le annualità in esame, tra il 2019 e il 2033; *recte*, tra il 2023 e il 2037, dopo l'ulteriore novella entrata in vigore il 6 dicembre 2017, nelle more del presente giudizio).

In ogni caso, le quote di importo inferiore o pari a 300 euro non sarebbero soggette a controllo.

La Soget precisa anche, a confutazione di quanto *ex adverso* affermato, di avere presentato ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati negli anni 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2007.

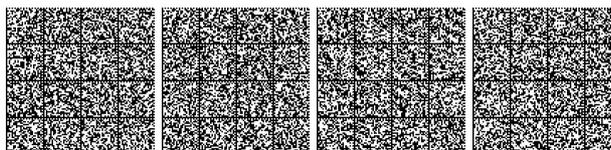
Ancora, eccepisce l'illegittimità della procedura, mancando l'avviso di avvio del procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quanto al merito, Soget ritiene di poter comprovare, attraverso le proprie produzioni documentali, la propria diligenza nell'attività di riscossione deducendo, in particolare, la ritualità e tempestività degli adempimenti di legge, per ogni singola cartella esattoriale.

La Soget ha quindi concluso per l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento della non debenza, da parte della società, degli importi che la stessa sarebbe tenuta a versare come conseguenza del diniego di discarico.

### 4. Il Comune di Teramo si è costituito in giudizio con memoria del 28 agosto 2017.

Deve darsi atto che il Comune, nella redazione delle proprie difese, si è attenuto alle indicazioni fornite da questa Corte con ordinanze n. 26, 27 e 28 del 26 giugno 2017 (relative ad altri giudizi aventi contenuto analogo a quello qui in esame). In particolare, dopo aver preso atto dell'esistenza di oltre 140 ricorsi aventi contenuto sovrapponibile, la Sezione aveva ravvisato, l'opportunità che tutti i giudizi della specie fossero discussi e, possibilmente, trattenuti in decisione contestualmente, così favorendo la più completa cognizione di causa ed assicurando che tutti i profili in fatto e in diritto fossero trattati esaustivamente, secondo una visione per quanto possibile unitaria, anziché parcellizzata, della fattispecie e dei rapporti tra Soget e Comune di Teramo, evitando altresì che nuovi argomenti difensivi fossero proposti e presi in considerazione solo successivamente alla decisione dei primi ricorsi e che, quindi, non fossero adeguatamente valorizzati; ciò anche con specifico riguardo alle questioni di costituzionalità solo accennate, e non adeguatamente



sviluppate, in sede di discussione dei primi giudizi della specie. Il collegio giudicante, quindi, per ragioni di ordinata trattazione dell'insieme dei giudizi in discorso, visto anche il principio di sinteticità e chiarezza degli atti di cui all'art. 5 del codice della giustizia contabile, aveva ritenuto necessario che le parti articolassero le proprie difese in un unico documento di inquadramento in diritto della vicenda, valido per tutti i ricorsi, specificando poi in apposite schede analitiche i principali dati e le peculiarità nel merito di ciascuna quota oggetto di contestazione.

Ciò posto, il Comune ha quindi depositato un'unica memoria di costituzione (per i ricorsi da n. 19527/Q.I. a n. 19551/Q.I.; da n. 19553/Q.I. a n. 19580/Q.I.; da n. 19582/Q.I. a n. 19594/Q.I.; da n. 19596/Q.I. a n. 19600/Q.I.); in essa sono affrontate le questioni di carattere generale, comuni a tutti i giudizi; ad essa sono allegata singole schede di dettaglio, concentrate sulle specificità della singola quota non ammessa a discarico.

In estrema sintesi, per quanto qui rileva, l'ente locale deduce che:

i provvedimenti impugnati rappresentano l'epilogo di un'azione di controllo e verifica dell'attività della Soget, avviata dal Comune di Teramo da oltre un quinquennio e resa indispensabile dalla quantità di residui attivi e dalla loro «stagnazione» nel tempo;

l'esistenza di crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri, determinava per il Comune non solo una consistente limitazione della liquidità finanziaria, ma pure incertezza circa la possibilità di qualificare detti crediti come residui attivi, negli atti di programmazione e rendicontazione finanziaria;

in disparte le rilevanti esigenze contabili connesse all'iscrizione dei crediti di incerta esigibilità nel fondo svalutazione crediti e agli effetti di cui ai decreti legislativi 267/2000 e 118/2011, neppure possono ignorarsi le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 654-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (introdotto dall'art. 7, comma 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), secondo cui tra le componenti del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti «vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)»;

il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico, previsto dal citato comma 684 della legge n. 190 del 2014, non impedisce all'Ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, quindi, di accertare, in contraddittorio, l'intervenuta estinzione del credito per causa diversa dal pagamento, oppure l'impossibilità di ottenerlo, e l'eventuale sussistenza della perdita del diritto al discarico, con l'adozione dei provvedimenti consequenziali di cui all'art. 20, decreto legislativo n. 112/1999; in tal senso depone l'interpretazione letterale delle disposizioni in commento, nonché quella logico - sistematica;

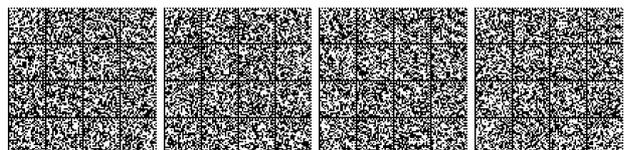
con riguardo alle annualità che avevano già formato oggetto di comunicazione di inesigibilità, le nuove disposizioni introdotte o riformulate dalla legge n. 190 del 2014 sono applicabili soltanto nel caso in cui il concessionario provveda ad integrare le comunicazioni d'inesigibilità già presentate;

a voler condividere l'assunto della Soget circa l'estensione della ravvisata preclusione del controllo di cui all'art. 1, comma 687, a tutte le quote affidate ai concessionari, si giunge alla conclusione che detto differimento varrebbe solo laddove una comunicazione di inesigibilità fosse stata emessa entro il 31 dicembre 2014, con impossibilità di integrare le comunicazioni mai presentate e con perdita del diritto al discarico ex art. 19, comma 2, lett. c), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, almeno per i ruoli affidati fino al 2011;

peraltro, la previsione della facoltà di «integrazione» della comunicazione d'inesigibilità, entro i termini previsti dalla novella legislativa, sottende necessariamente l'efficacia e la vigenza del credito, poiché per un credito estinto o per il quale non è più possibile ottenere, lecitamente, il pagamento, non vi può essere alcun fatto o atto nuovo che possa costituire oggetto d'integrazione della comunicazione d'inesigibilità già presentata;

il controllo (di cui allo schema procedimentale degli articoli 19 e 20 del citato decreto legislativo n. 112 del 1999) può quindi essere attivato d'ufficio, a prescindere dalla presentazione di una richiesta al discarico da parte del concessionario o di una comunicazione d'inesigibilità, pur nella pendenza dei termini previsti dal citato comma 684, laddove sia ragionevole ritenere che non è più possibile alcuna integrazione della comunicazione d'inesigibilità a suo tempo presentata, o che sono decorsi inutilmente i termini di legge per la sua presentazione; in tal caso, infatti, l'agente della riscossione non ha alcun interesse a presentare tempestivamente una comunicazione d'inesigibilità, da cui possano emergere sue responsabilità;

quanto alla non assoggettabilità al «controllo di cui al citato articolo 19» delle quote pari o inferiori a 300 euro, deve privilegiarsi un'interpretazione costituzionalmente orientata dalla disposizione, da intendersi non come divieto per l'ente creditore di attivare la procedura di controllo, quanto invece come giustificazione, esenzione da responsabi-



lità amministrativa - contabile, laddove non la attivi (come confermato dal fatto che la disposizione non fa riferimento all'art. 20, che si occupa del procedimento del controllo, bensì all'art. 19, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1999, che si occupa del discarico automatico, previsto proprio per le ipotesi di mancata attivazione del controllo);

ulteriore conferma di ciò si rinviene pure nella disposizione contenuta nel novellato art. 20, comma 2, dello stesso decreto n. 112 del 1999 che prevede per l'ente creditore la facoltà, e non l'obbligo, di ridurre i controlli al 5% delle comunicazioni d'inesigibilità pervenute annualmente, nell'ottica di non gravare l'ente stesso di adempimenti complessi che la sua struttura organizzativa potrebbe non essere in grado di sostenere o, comunque, che potrebbero rilevarsi del tutto inutili a fronte di un contegno assolutamente corretto e puntuale del concessionario della riscossione;

L'indubbia gravosità dell'attività di controllo è stata infatti al centro dell'attenzione del legislatore, atteso che già con l'art. 1, commi 531 seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) e succ. modif., è stata prevista l'istituzione di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo, cui è stato demandato di elaborare annualmente i criteri per il suo esercizio e nel contempo di vigilare sulla loro osservanza;

va ricordato che la stessa legge di stabilità n. 228 del 2012, all'art. 1, commi 527, 528 e 529, aveva disposto espressamente l'azzeramento dei ruoli ante 1999, relativamente a crediti fino a euro 2.000 con discarico automatico del concessionario, salvo i casi di dolo; dunque laddove la legge ha inteso escludere il controllo su alcune partite, lo ha fatto con chiare disposizioni; inoltre, i successivi commi 537 e 538 del medesimo articolo hanno previsto una specifica procedura volta ad acclarare in contraddittorio con l'ente creditore la sussistenza del credito alla data di esecutività del ruolo, sicché sarebbe illogico ritenere che l'ente creditore perda, successivamente, la possibilità di verificare l'andamento dell'attività di riscossione e la permanenza della possibilità di far valere il proprio credito, costringendo il debitore ad introdurre inutili contenziosi per far valere l'irritualità dell'azione esecutiva;

le disposizioni invocate alla Soget, per come interpretate dalla società, stessa, presentano profili di contrasto con gli articoli 53, 81 e 97 della Costituzione, risolvendosi di fatto in una esenzione tributaria, per il debitore, a prescindere dalla capacità contributiva, nell'impossibilità per l'amministrazione creditrice di avere il pieno controllo delle proprie entrate e di assicurare gli equilibri di bilancio e il proprio buon andamento;

violerebbero, inoltre, l'art. 119 della Costituzione, essendo impedito all'ente creditore, per lungo tempo, di avere conoscenza delle reali risorse finanziarie di cui può disporre per l'espletamento delle funzioni pubbliche e, nel contempo, di conseguire dette risorse; l'impossibilità dell'esercizio del controllo sulle quote di valore pari o inferiore a e 300,00 e, più in generale, la limitazione ad un massimo del 5% delle comunicazioni d'inesigibilità presentate annualmente dal concessionario, risolvendosi in sostanza nella mancata definitiva riscossione di propri crediti, si traducono in una grave limitazione dell'autonomia finanziaria dell'Ente, comportando la perdita di tributi ed entrate propri, a prescindere dall'accertamento del verificarsi dei casi di estinzione del credito, diversi dal pagamento, o della definitiva insolvenza del debitore;

la violazione delle norme sul procedimento amministrativo non rilevarebbe dinanzi a questa giurisdizione contabile, trattandosi di giudizio sulla fondatezza del diritto (cioè sul rapporto) e non sulla mera legittimità degli atti, peraltro a contenuto vincolato;

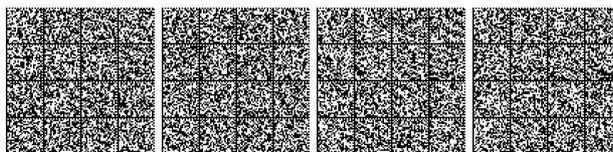
la perdita del diritto di credito del Comune, imputabile all'agente della riscossione per decorso della prescrizione quinquennale o per decorso dei termini (di undici e nove mesi) previsti dall'art. 19, comma 2, lett. a), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, sarebbe resa palese dalla insussistenza o dalla irritualità degli asseriti atti interruttivi, come rappresentato nella scheda analitica allegata alla comparsa di costituzione.

In definitiva, il Comune conclude per la condanna della controparte al pagamento «dell'importo di € 19.382,00 pari a un terzo degli importi iscritti a ruolo, maggiorati di interessi e spese, o di altra somma maggiore o minore ritenuta di giustizia».

5. Il Pubblico Ministero ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata il 29 agosto 2017, ai sensi dell'art. 175 del codice della giustizia contabile.

In estrema sintesi, il Pubblico Ministero ha aderito all'impostazione della società Soget, richiamandosi alla recente pronuncia della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 662 del 20 dicembre 2016 (confermativa di Sez. Emilia-Romagna, sent. 108 del 9 giugno 2014).

Risolutivo, ad avviso della Procura, il fatto «che il Comune di Teramo, ai sensi della citata disciplina, non poteva esercitare un'attività di controllo con gli specifici effetti previsti esclusivamente nell'ambito del procedimento iniziato a seguito della presentazione della comunicazione di inesigibilità»; i procedimenti in esame, invece, «sono iniziati prima della comunicazione di inesigibilità o se questa è esistente e intervenuta prima del 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore del comma 687, dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2014 n. 190». Ne discende che, alla luce del vigente quadro normativa, gli atti di diniego in esame sono palesemente illegittimi.



Il pubblico ministero ha altresì osservato che «la conoscenza sulla situazione dei crediti in riscossione doveva essere assicurata e rivendicata dal Comune di Teramo, in quanto l'informazione sull'effettiva esigibilità dei residui attivi vetusti ha effetti diretti sulla costruzione di una veridica contabilità dell'ente locale (v. CdC., Sezione Regionale di controllo per il Lazio, delib. n. 30 del 2015), poiché le poste di incerta esigibilità devono essere stralciate dal conto del bilancio per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale discarico da parte dell'agente contabile (v., tra le tante, C.dc., Sezione Regionale di Controllo per la Campania, delib. n. 282 del 2016)».

Di qui «l'esigenza dell'ente locale di acquisire i necessari elementi di valutazione sulla situazione dei crediti affidati in riscossione, e l'eventuale violazione di tale diritto (...) può comportare l'irrogazione di sanzioni (capo IV della legge n. 112/99), mentre non può sostenere la perdita del diritto al discarico» dopo l'abrogazione (dal 1° gennaio 2015) della lettera *b*) del citato art. 19 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

In definitiva, la pretesa del Comune di ottenere la documentazione giustificativa dell'attività di riscossione, in assenza della comunicazione di inesigibilità, non troverebbe giustificazione normativa; in presenza di comunicazioni già prodotte, invece, il controllo non avrebbe potuto essere avviato, ostandovi la previsione del citato comma 687.

La Procura Regionale si è peraltro riservata di attivare («per le situazioni di cui ha avuto conoscenza con i ricorsi in discussione e in dipendenza di ulteriori eventuali denunce del Comune») procedimenti di responsabilità amministrativa, indipendentemente dalla procedura amministrativa di discarico.

6. La presente causa è stata discussa all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017, unitamente a molte altre, tra cui quelle iscritte ai nn. 19482, 19483 e 19484 del ruolo generale. All'udienza sono intervenuti l'avv. Sergio Della Rocca per Soget, l'avv. Cosima Cafforio per il Comune di Teramo e il Vice Procuratore Generale Roberto Leoni in qualità di Pubblico Ministero, come da verbale.

6.1. L'avv. Della Rocca si è riportato, anche per il giudizio in esame, ai contenuti delle memorie autorizzate già depositate per i citati giudizi nn. 19482, 19483 e 19484, discussi congiuntamente al presente; in particolare, ne ha illustrato e confermato i contenuti.

Per quanto qui rileva, il legale ha preliminarmente ribadito che «il legislatore ha recentemente disciplinato i rapporti tra i soggetti concessionari incaricati della riscossione e gli Enti creditori, relativamente al discarico dei crediti inesigibili, stabilendo ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della legge 190 del 2014 e succ. mod. che: 1) le comunicazioni di inesigibilità possono essere presentate in un arco temporale compreso tra il 2019 ed il 2033, in relazione all'anno di presentazione dei ruoli da parte dell'ente creditore al soggetto tenuto alla riscossione; 2) sino a quel momento, per espressa disposizione del comma 687, non può essere esercitata alcuna attività di controllo, ai sensi dell'art. 20 decreto legislativo n. 112/1999». Invero, «il legislatore ha, da un lato, fissato nuovi termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, dall'altro, ha previsto la possibilità per l'agente di riscossione di integrare, nel corso degli anni, le comunicazioni di inesigibilità già presentate, escludendo qualsiasi possibilità di controllo finalizzata al discarico da parte dell'ente creditore». Alla Soget «preme sottolineare (...) che, in entrambe le fattispecie, il legislatore ha escluso che l'Ente possa operare controlli finalizzati al discarico, in un caso perché le comunicazioni non sono state ancora presentate (e pendono i termini per procedere in tal senso), nell'altro caso perché le comunicazioni possono essere integrate nel tempo stabilito dalla legge».

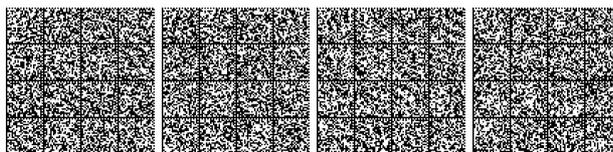
In punto di compatibilità del delineato quadro normativo con il dettato costituzionale (articoli 53, 81 e 97), si è osservato che:

il sistema delineato apporta un sicuro vantaggio economico in favore dell'ente il quale può continuare a beneficiare, grazie al crono programma di cui al comma 687 della legge 190 del 2014, dei proventi derivanti dalla prosecuzione delle attività di riscossione tributaria posta in essere dalla Soget Spa, così come in concreto è avvenuto (ad esempio, dai conti di gestione presentati annualmente si evince, per l'anno 2013, un maggior introito per il Comune di € 369.564,41, per l'anno 2014 di € 413.181,48, per l'anno 2015 di € 418.277,12 e per l'anno 2016 di € 321.066,16);

conferma della legittimità costituzionale del sistema di riscossione in esame si rinviene nell'estensione dell'indicato sistema, ad opera del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), anche ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del gruppo Equitalia;

la prosecuzione delle attività di riscossione, fino al termine ultimo stabilito per le comunicazioni di inesigibilità, dà sicura attuazione e tutela ai principi di capacità contributiva (art. 53 Cost.) e di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), in quanto consente di coltivare le attività di riscossione dei crediti pubblici ben oltre i termini inizialmente previsti, a beneficio dell'ente creditore piuttosto che dell'agente;

L'autentica chiave di lettura delle disposizioni in parola sarebbe confermata dallo stesso Ufficio Legislativo dell'A.N.C.I. nella «Nota di Lettura sulle norme di interessi dei Comuni, legge 190 del 2014» (pag. 24), laddove si evidenzia che il crono programma legislativo è finalizzato ad anticipare la lavorazione delle cartelle più recenti, che possono ancora produrre gettito, rinviando ad un momento successivo quelle risalenti nel tempo il cui rischio di inesigibilità è più elevato;



in aggiunta alla citata sentenza della Sezione Terza d'Appello, n. 662 del 2016, va richiamata anche la sentenza della Sezione Prima d'Appello, n. 79 del 17 marzo 2017, che ha fatto applicazione della normativa *de qua* anche nell'ambito dei giudizi di conto, affermando l'impossibilità di considerare indebitamente non riscosse partite per le quali fossero ancora aperti i termini previsti per la riscossione e per la comunicazione dell'eventuale inesigibilità;

quanto all'impossibilità di controllare le quote di importo fino a 300 euro, la costituzionalità della normativa si ricaverebbe dal fatto che non si tratta di un azzeramento del credito nei confronti dei contribuenti, ma di una rinuncia ai soli controlli sulla inesigibilità del credito stesso; il conseguente risparmio di risorse è, anzi, destinato proprio all'intensificazione dei controlli, sulle quote di importo superiore (si cita, in proposito: Legislatura 17, Atto di Sindacato Ispettivo n. 1-00413, pubblicato il 5 maggio 2015, seduta n. 442).

Infine, riguardo alla violazione delle norme sul procedimento amministrativo, il legale di Soget ha richiamato giurisprudenza amministrativa che afferma l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento anche in relazione ad attività vincolata (tra gli altri, si citano Consiglio di Stato sez. VI, 20.4.2000, n. 2443; Consiglio di Stato n. 2953/2004; Consiglio di Stato n. 2307/2004 e n. 396/2004; Consiglio di Stato, sez. VI, n. 686 del 7.2.2002).

In via istruttoria, la Soget ha chiesto eventualmente un termine a difesa per poter controdedurre rispetto alle contestazioni puntuali svolte dal Comune nelle singole schede allegate alla memoria di costituzione.

6.2. L'avv. Cafforio per il Comune di Teramo, nel riportarsi agli atti e documenti depositati, ha replicato alle difese di Soget osservando che le recenti sentenze delle Sezioni d'appello della Corte dei conti, citate da controparte, riguardano fattispecie particolari e diverse da quella in discussione; non si tratta, nella fattispecie all'esame, di impedire alla Soget di proseguire nell'attività di riscossione, bensì di consentire al Comune di conoscere se vi siano crediti non più riscuotibili (in ipotesi, perché tali li ha già ritenuti il giudice civile o tributario, anche per somme inferiori alla soglia di trecento euro) e se la perdita del credito, o dell'azione, sia riconducibile a inerzia dell'agente della riscossione.

Il Comune ha poi ribadito che nella determinazione della tariffa rifiuti vanno considerate, per legge, le relative quote inesigibili, sicché non è ragionevole pensare che la definizione di esse possa essere rinviata in concreto *sine die*. Inoltre, il legislatore statale non potrebbe imporre all'ente locale di rinunciare, sostanzialmente, a somme inferiori a trecento euro, rimettendone la riscossione all'esclusivo operato dell'agente, senza alcuna possibilità di riscontro da parte dell'ente creditore.

6.3. Il Pubblico Ministero si è riportato alle conclusioni rassegnate in memoria, rimettendosi alle decisioni del collegio.

6.4. La causa è stata quindi trattenuta in camera di consiglio per la decisione.

## DIRITTO

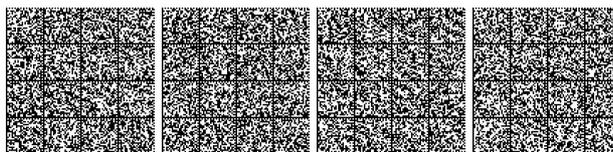
1. *Prima facie*, non appaiono fondate le doglianze della Soget in punto di omessa comunicazione di avvio del procedimento (di cui alla legge 7 agosto 1990, a 241) da parte del Comune di Teramo, ricadendosi nell'ambito di un procedimento tipizzato di contabilità pubblica, disciplinato anche in punto di specifiche modalità e termini di instaurazione e svolgimento del contraddittorio tra l'amministrazione creditrice e l'agente della riscossione (cfr articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112), con disposizioni evidentemente derogatorie rispetto alle regole generali stabilite dalla legge sul procedimento amministrativo.

Il procedimento, sotto questa angolazione, appare correttamente instaurato e svolto nella pienezza del contraddittorio tra il Comune e la Soget la quale, a ben vedere, ha svolto tutte le proprie osservazioni e deduzioni difensive in sede amministrativa, secondo la scansione procedimentale prevista dai citati articoli 19 e 20.

2. Ciò posto, il presente giudizio si incentra sulla possibilità, o meno, per il Comune di Teramo di sottoporre a controllo e, conseguentemente, di adottare provvedimenti di diniego di scarico relativamente a «quote» affidate all'agente della riscossione, in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle relative comunicazioni di inesigibilità; ulteriore questione risiede nella possibilità di svolgere i controlli in parola, e di adottare i conseguenti provvedimenti, relativamente alle quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Entrambe le questioni:

sono rilevanti nel presente giudizio, che riguarda, tra l'altro, sia quote di importo fino a 300 euro, sia quote ricomprese in ruoli risalenti, tra gli altri, all'anno 2000, per i quali i termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità verranno a scadenza, a normativa vigente, nel 2037;



rivestono, all'evidenza, carattere di pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame di merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.

3. La normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» — legge di stabilità 2015), in particolare ai commi 684 e seguenti, nonché negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla stessa legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 682 e 683).

3.1. Il citato comma 684 stabilisce, in particolare, che: «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2021 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2021».

Giova rilevare che il testo della disposizione, vigente alla data di pubblicazione della presente ordinanza, è quello modificato dapprima con legge 1° dicembre 2016, n. 225 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193), in vigore dal 3 dicembre 2016, e poi con legge 4 dicembre 2017, n. 172 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148), in vigore dal 6 dicembre 2017. Si noti che la seconda modifica, esaminata in camera di consiglio siccome intervenuta dopo l'udienza di discussione e prima del deposito della presente ordinanza, non muta il quadro normativo, se non allungando ulteriormente i termini già precedentemente previsti e quindi accentuando i profili di legittimità costituzionale qui in esame.

L'effetto della disposizione (a normativa vigente) e quello di rinviare fino al 2037 la definizione delle quote relative ai ruoli affidati nell'anno 2000, fino al 2036 la definizione dei ruoli 2001, fino al 2035 la definizione dei ruoli 2002, fino al 2034 la definizione dei ruoli 2003, fino al 2033 la definizione dei ruoli 2004, e così proseguendo fino ai ruoli 2015, da definire entro il 2022.

3.2. Il successivo comma 687, a sua volta, prevede al primo periodo che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684»; si riaprono, quindi, i termini anche per le quote ricomprese in comunicazioni già presentate, prevedendone la possibile integrazione fino alle date dinanzi indicate (2037 per i ruoli del 2000; 2036 per i ruoli del 2001; 2035 per i ruoli del 2002; ecc.).

La regola, dunque, e quella della definizione per specifiche annualità, scaglionate tra il 2021 e il 2037, delle quote ricomprese in tutti i ruoli affidati tra il 2000 e il 2017, indipendentemente dalla circostanza che, per alcune delle quote stesse, sia già stata presentata una comunicazione di inesigibilità.

Al fine di rendere coerente l'impianto normativo, così strutturato, il secondo periodo del comma 687 prevede che «in tale caso» (vale a dire a fronte di comunicazioni già presentate) «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Si intende, così, impedire all'ente creditore di svolgere i controlli sull'operato dell'agente della riscossione (o, meglio, di pronunciarsi sul conseguente diniego di discarico) fino allo spirare del termine finale per la eventuale integrazione delle comunicazioni di inesigibilità già presentate (ad esempio, fino al 31 dicembre 2037 per i ruoli risalenti al 2000).

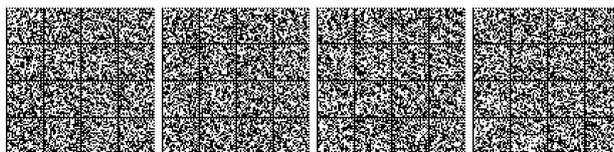
La disposizione rende palese che, nella logica legislativa, il controllo sulle quote inesigibili (cioè a dire il controllo di cui agli articoli 19, comma 6, e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come riscritti dalla stessa legge n. 190 del 2014 ed applicabili nel nuovo testo anche alle quote degli anni dal 2000 in poi, ai sensi del successivo comma 688) presuppone necessariamente una previa comunicazione di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione; ma poiché le comunicazioni possono essere presentate o comunque integrate, per i ruoli affidati negli anni dal 2000 al 2015, in annualità comprese tra il 2022 e il 2037, è giocoforza ritenere che i conseguenti controlli, da parte dell'ente creditore, non possano essere svolti se non prima dell'anno:

2038 (per i ruoli 2000, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2037);

2037 (per i ruoli 2001, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2036);

2036 (per i ruoli 2002, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2035);

e così proseguendo.



Ad avviso di questa Sezione appare, quindi, corretta l'esegesi propugnata dalla società ricorrente, condivisa anche dal Pubblico Ministero, alla luce della più recente giurisprudenza delle Sezioni d'appello di questa Corte dei conti (Sez. Prima, sent. 79 del 17 marzo 2017; Sez. Terza, sent. 662 del 20 dicembre 2016). La lettura costituzionalmente orientata prospettata dal Comune di Teramo si scontra, invece, con la chiara lettera del comma 687, secondo cui, a chiusura del sistema, «il controllo (...) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Non v'è spazio, insomma, per una interpretazione delle disposizioni che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito.

3.3. Il successivo comma 688, al secondo periodo, prevede sotto altro profilo che «le quote inesigibili, di valore inferiore o paria 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19». Fanno eccezione le quote «affidenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014».

Anche quest'ultima disposizione è chiara nel senso di sottrarre a qualsiasi forma di controllo, da parte dell'ente creditore, in sede amministrativa, le quote di valore unitario fino a 300 euro delle quali è (*recte*, sarà, nel corso degli anni a venire) richiesto il discarico per inesigibilità; ciò indipendentemente dal valore complessivo delle stesse.

La *ratio* legislativa si evince agevolmente anche dal comma 683 (nella parte in cui esso ha modificato l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112) con cui si è previsto che «il controllo (...) è effettuato dall'ente creditore, tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo e, di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno». Si fissa, così, la misura «massima» dei controlli da effettuare, anziché la misura «minima» dei controlli stessi, lasciando trasparire una visione nella quale sarebbe l'eccesso di controlli a togliere efficienza ed economicità alla macchina della riscossione.

4. Così delineato, per quanto qui interessa, il quadro normativo di riferimento, merita anzi tutto richiamare alcune delle considerazioni già a suo tempo svolte da questa Corte dei conti, in funzione di controllo, con deliberazione n. 11/2016/G del 20 ottobre 2016 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (in tema di sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015). In particolare:

«l'esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre ripetutamente il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori»; «la soluzione è stata così rinviata di anno in anno, con il risultato di aggravare il problema»;

«si è, pertanto, determinata una lievitazione negli anni delle quote inesigibili, con una conseguente imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (per gli agenti della riscossione) e da controllare (per gli enti impositori). In particolare, gli enti impositori dovrebbero sottoporre a controllo le procedure eseguite dall'agente della riscossione tutte le volte che viene presentata la comunicazione di inesigibilità e, nel frattempo, procedere ogni anno alla determinazione dei residui attivi (somme accertate e non ancora riscosse), ai fini della corretta redazione dei rispettivi bilanci. È accaduto, invece, che il legislatore sia intervenuto più volte con provvedimenti di definizione delle domande di rimborso e di discarico (ora comunicazioni di inesigibilità) delle somme iscritte a ruolo, prescindendo da orme di controllo analitico delle attività poste in essere»;

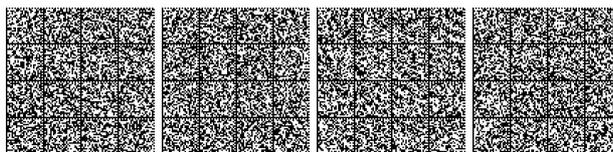
«per gli arretrati, con una soluzione che dà adito a indubbe perplessità, è stato introdotto un particolare calendario, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 debbano essere presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via, risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avverranno nel 2031» (termine poi ulteriormente prorogato al 2033 e infine al 2037, come dinanzi ricordato);

«l'obiettivo e quello di permettere agli agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle partite più recenti, trascurando quelle più risalenti per le quali le possibilità di incassare il credito sono diventate oggettivamente modeste (...); «è evidente, peraltro, che, considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, non solo la possibilità di riscossione delle partite più risalenti è assolutamente modesta, ma è anche improbabile un controllo effettivo delle procedure poste in essere dall'agente della riscossione da parte degli uffici degli enti impositori»;

andrebbe, piuttosto, valutata l'opportunità di concordare «la possibilità di presentare le comunicazioni di inesigibilità delle quote di importo rilevante — per le quali l'inesigibilità sia già stata definitivamente accertata — secondo una progressione diversa da quella attualmente prevista» e, segnatamente, raggruppandole possibilmente «per codice fiscale, a prescindere dalla annualità di riferimento» ad «evitare che, per lo stesso codice fiscale, il controllo debba essere ripetuto tante volte quante sono le singole partite di debito ad esso riferite nei diversi anni»;

«debole è, comunque, l'efficacia deterrente dell'azione di recupero:

restano alti i livelli dell'evasione, comunque influenzati anche dalla scarsa intensità ed efficacia dei controlli»;



«è singolare che, per il controllo, venga, disposto un limite massimo, «non superiore», anziché un più congruo limite minimo «almeno del 5 per cento». Un generale rafforzamento del processo di verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione appare, infatti, esigenza ineludibile.

La stessa Corte costituzionale, recentemente, con riguardo alla dilazione trentennale dei piani di rientro dai disavanzi, ha avuto modo di osservare che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria (...), non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli (...), le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale; probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali (sent. 107/2016).

Queste ultime considerazioni paiono ben attagliarsi, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie qui in esame, laddove il legislatore sembra aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo.

5. Nel descritto contesto, pare a questa Sezione giurisdizionale «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in parola, tra loro in combinato disposto, nella parte in cui non si limitano soltanto a prorogare fino al 2037 il termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati alla riscossione nel 2000 (compresi, tra di essi, alcuni di quelli all'odierno vaglio giurisdizionale) ma prevedono anche:

a) l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando, così, l'azione di controllo fino al biennio 2038/2039 per i ruoli del 2000);

b) in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Al riguardo, valgono le seguenti considerazioni.

5.1. È ravvisabile, in primo luogo, la violazione del principio di ragionevolezza, di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione, in quanto la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione resta legislativamente sospesa per un termine oggettivamente abnorme, che (avuto riguardo ai ruoli che formano oggetto del presente giudizio) giunge a sfiorare i 40 anni (per i ruoli 2000), i 20 anni (ruoli 2008) e i 10 anni (ruoli 2014).

L'irragionevolezza risiede, inoltre, nell'immotivato sbilanciamento di posizioni tra l'ente creditore e l'agente, essendo rimessa esclusivamente all'agente la scelta del «se» e del «quando» presentare le comunicazioni di inesigibilità, durante il suddetto amplissimo arco temporale, mentre l'ente creditore resta in una posizione di mera soggezione, non potendo nel frattempo svolgere controlli finalizzati al diniego di discarico e alla tutela del proprio diritto.

Il profilo di irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza laddove si consideri che l'agente della riscossione non ha, ovviamente, alcun interesse a presentare la comunicazione di inesigibilità per le cartelle di pagamento che, ad esempio, abbia ommesso di notificare nel termine decadenziale prescritto dall'art. 19, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 112 del 1999 (termine oggi fissato in nove mesi dalla consegna del ruolo); l'ente creditore, dunque, è di fatto costretto ad aspettare anni (e, segnatamente, lo scadere del termine ultimo per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità) prima di poter formalmente avviare l'*iter* di controllo su quest'ultima circostanza (cioè sulla omessa tempestiva notifica) e di poter adottare il conseguente diniego di discarico. Ciò significa che una omessa notifica risalente ai ruoli del 2000 non potrà essere contestata e regolata prima del 2038.

L'assetto normativo che ne risulta pare, quindi, caratterizzato da una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità, esorbitando dall'esigenza di disciplinare discrezionalmente lo svolgimento del procedimento amministrativo (prima) e del conseguente processo (poi), attraverso scansioni temporali finalizzate a salvaguardarne le esigenze di certezza (*cf.* C. cost., ord. 174/2013); si configura, anzi, una indeterminatezza oggettiva dei tempi dell'*iter* procedimentale, posto che i differimenti di volta in volta operati hanno indicato termini finali successivamente prorogati, l'ultima volta addirittura nel corso del presente giudizio (*cf.* C. cost. sent. 102/2013).

Merita ricordare che, in altra fattispecie, afferente l'effettuazione dei conguagli di legge tra amministrazione e soggetto gestore di servizi pubblici, pure nell'ottica generale del perseguimento dell'efficienza dei servizi pubblici stessi, è stato ritenuto irragionevole e costituzionalmente illegittimo il rinvio della comunicazione e della conseguente elaborazione dei dati utili allo scopo in maniera affastellata e distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferivano, laddove i dati stessi avrebbero dovuto evidentemente essere acquisiti ed utilizzati nell'immediatezza (*cf.* C. cost., sent. 156/2007); ciò appare tanto più vero, e a maggior ragione, per la riscossione di crediti pubblici e a fronte di una dilazione temporale che eccede non il decennio, bensì il trentennio.



Quanto alle quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, appare contrario a logica sottrarle a controllo in quanto tali, indipendentemente dal valore cumulativo di esse, avuto riguardo non solo alla posizione del singolo debitore, ma anche al coacervo di crediti dell'ente creditore (sicché, laddove un ente creditore debba riscuotere un portafoglio formato da un fascio di crediti, tutti singolarmente di importo minimo, ma assai elevati nel numero e quindi nell'importo complessivo, non potrebbe effettuare alcun sindacato sull'operato del proprio agente).

5.2. Sotto un secondo profilo, la disciplina in parola sembra contrastare con gli articoli 24 e 103 Cost., impedendo di fatto ad una sola ovvero ad entrambe le parti del rapporto, per un tempo palesemente incongruo (ed incompatibile anche con l'esercizio effettivo delle eventuali conseguenti azioni di responsabilità), di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per vedere definita la propria posizione patrimoniale; ciò tanto nel giudizio di conto, quanto nel giudizio ad istanza di parte per il discarico di quote inesigibili.

La violazione delle stesse norme di rango costituzionale e ravvisabile, a maggior ragione, nella impossibilità non solo temporanea, ma addirittura definitiva, con riguardo alle quote di valore unitario fino a 300 euro, di avviare le procedure di controllo propedeutiche all'eventuale provvedimento di discarico, giustiziabile dinanzi alla Corte dei conti, comportando l'impossibilità per l'ente creditore di ottenere tutela in tal senso anche in un ipotetico giudizio di conto (non essendo pensabile che possa o debba provvedere la magistratura contabile, in sede giurisdizionale, a svolgere sulla riscossione dei crediti quei controlli che l'amministrazione creditrice stessa non potrebbe compiere in sede amministrativa).

In argomento, è noto che l'esigenza di agevolare operativamente l'attività di una parte, fissando termini di favore, non può spingersi fino a ledere l'effettività del diritto di difesa della controparte (arg. C. Cost. sent. 360 del 2003; Id., sent. 346/1988); si è anche affermato che il differimento dell'accesso alla giurisdizione non vulnera irragionevolmente il diritto di difesa a condizione che la tutela non sia rinviata *sine die*, ma per un termine «breve» (C. cost., sent. 162/2016), e che sia comunque giustificata da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (C. cost., sent. 62/1988; sent. 81/1988; sent. 132/1988), fermo restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile, in quanto l'ampiezza della copertura offerta dai richiamati parametri costituzionali è tale da colpire non solo l'esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva e oggettiva, ma anche qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o anche difficile l'esercizio (C. cost., sent. 233/1996; sent. 56/1995).

Sotto quest'ultimo profilo, può rilevarsi che anche nella materia processuale il riscontro di ragionevolezza va senz'altro operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (v. C. cost., sent. 1130 del 1988; n. 71 del 2015; n. 241 del 20 novembre 2017).

5.3. Inoltre, il rinvio della tutela giurisdizionale ad un momento eccessivamente distante nel tempo è suscettibile di configurare una lesione del principio del giusto processo, perché un processo obbligatoriamente posticipato da venti a quaranta anni, rispetto ai fatti storici cui si riferisce la controversia, non può essere considerato né «giusto» né «ragionevole» meno che mai garantire l'effettività della tutela (v. art. 111 Cost. nonché art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE).

Si eluderebbero infatti, vanificandoli del tutto, gli stringenti parametri di ragionevolezza delineati dalla stessa giurisprudenza europea (cfr. C. cost., sent. 36/2016), dovendosi accedere a una nozione ampia e sostanziale di durata ragionevole del processo (v., ad esempio, C. cost., sent. 184/2015), coerente con la finalità della normativa *de qua*.

Per di più, nel caso di specie è rilevabile l'asimmetria nella posizione delle parti, essendo l'ente pubblico creditore in una situazione di prolungata e mera soggezione rispetto alle iniziative dell'agente della riscossione (non potendosi avviare i controlli e i conguagli prima delle comunicazioni di inesigibilità ovvero delle relative integrazioni).

D'altronde, allorché nel 2037 scadranno i termini per i ruoli del 2000, e dunque nel biennio 2038/2039 potranno iniziare a definirsi i conseguenti rapporti di debito/credito tra il Comune di Teramo e la società Soget, una eventuale (tardiva) pronuncia giurisdizionale potrebbe risultare *inutiliter data*, non solo perché la soddisfazione del credito avverrebbe a distanza di circa quaranta anni dall'insorgere dei presupposti del credito stesso, ma anche perché è lecito dubitare che l'agente della riscossione e, le garanzie rilasciate saranno, a quella data, ancora utilmente escutibili.

5.4. Non manifestamente infondata appare anche la violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo della certa e sollecita definizione delle entrate e della cognizione del loro effettivo stato, ai fini del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, non sembrando compatibile con la suddetta finalità costituzionale il rinvio del definitivo accertamento sulla effettiva riscuotibilità di un credito ad un momento futuro eccessivamente lontano, collocato al di là di qualsivoglia orizzonte temporale accettabile sul piano della disciplina contabile e finanziaria.



Né può ignorarsi che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano, tra l'altro, nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti (C. cost., sent. 70 del 2012); ma detta effettività e congruità non potranno essere acclarate se non a distanza di decenni, ben oltre qualsiasi accettabile orizzonte temporale.

5.5. Con riferimento all'art. 97 Cost., le disposizioni in parola rappresentano un ostacolo a che l'amministrazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria e per dar corso ai dovuti controlli, conservando il pieno dominio sull'effettiva correttezza della gestione, da parte dell'agente, della riscossione delle proprie entrate; al contrario, la normativa è giunta a prevedere, per i crediti oggetto di giudizio, la sospensione del controllo sullo stato della riscossione per un periodo compreso tra i venti e i quaranta anni circa, vietando per di più l'esame delle posizioni di importo fino a 300 euro ed introducendo perfino un limite massimo (anziché minimo) sul totale delle posizioni suscettibili di verifica.

Il divieto (e non la mera facoltà) di effettuare controlli, lungi dal contribuire al perseguimento dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembra a questa Corte insanabilmente in contrasto con il principio di buon andamento e di corretta organizzazione amministrativo-contabile, sol che si pensi all'importanza del sistema dei controlli per il corretto agire amministrativo.

5.6. Sullo sfondo, un ulteriore profilo di lesione è stato prospettato anche con riguardo all'art. 53 Cost., sotto il profilo della mancanza di effettività del principio di capacità contributiva, che dalla previsione legislativa di una sospensione *sine die* dei controlli (e dall'abdicazione completa per quelli su partite fino a 300 euro) risulta fortemente indebolito, laddove non si possa in concreto assicurare, mediante le opportune verifiche da parte dell'amministrazione creditrice, vi è più nelle comunità locali, che l'attività di riscossione sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti e che non siano tollerate situazioni di sottrazione all'obbligo tributario; in definitiva, si impedisce all'amministrazione di controllare il regolare funzionamento di uno dei servizi che condizionano l'esistenza stessa della vita della comunità.

Al riguardo, ravvisata la non manifesta infondatezza della questione, è doveroso rimetterne il vaglio alla Corte costituzionale, in uno con tutte le altre, nella considerazione che l'art. 53 della Costituzione è posto a tutela dell'interesse generale alla riscossione dei tributi, considerato quale interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza (v. C. cost., sent. 32 del 1976; Id., sent. 45 del 1963).

5.7. In ultimo, non può ignorarsi la lesione dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, lamentata dal Comune di Teramo (ed a parere di questa Corte anch'essa non manifestamente infondata), laddove la legislazione in analisi impedisce attualmente all'ente locale di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e ritarda oltremodo il loro conseguimento, seppur parziale, in caso di inadempienza dell'agente, escludendo in via di fatto, con norma statale, il coinvolgimento dell'ente locale medesimo nell'*iter* di soddisfacimento del proprio credito.

Si incide anche, per tal via, su un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (cfr. C. cost., sent. 129 del 2016).

6. Per l'insieme delle ragioni fin qui esposte, avuto riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio, ritiene questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 119 della Costituzione:

— dell'art. 1 comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui prevede che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684»;

— dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».

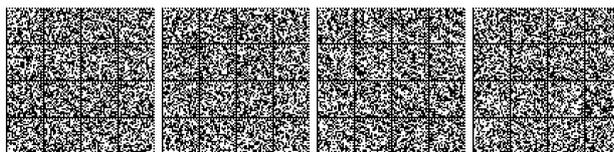
7. Il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87.

8. La statuizione sulle spese va riservata all'esito del giudizio.

P. Q. M.

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, con pronuncia non definitiva,*

*Ravvisata la non manifesta infondatezza, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111 e 119 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190,*



*Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;*

*Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti in causa ed al pubblico Ministero, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.*

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.*

Così deciso in L'aquila nelle camere di consiglio del 3 ottobre, del 7 novembre 2017 e del 6 marzo 2018.

*Il Presidente: MIELE*

*Il giudice estensore: DE MARCO*

18C00124

N. 84

*Ordinanza del 16 marzo 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo  
sul ricorso proposto da Soget Spa contro Comune di Teramo*

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità presentate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo.

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Tommaso Miele, Presidente;

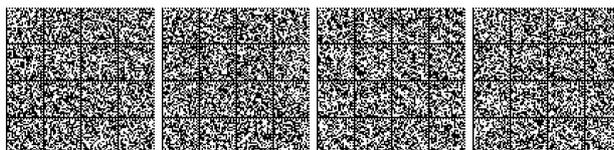
Federico Pepe, Giudice;

Gerardo de Marco Giudice relatore.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 19592 del registro di segreteria, sul ricorso proposto da SOGET S.p.a. (c.f. 01807790686), difesa dagli Avv.ti Sergio Della Rocca (DLL SRG 61B12 G878X) e Danilo Monaco (MNC DNL 71L04 C632W) del Foro di Pescara;

Contro Comune di Teramo (c.f. 00174750679), difeso dall'Avv. Cosima Cafforio (CFF CSM 59P44 E205F) del Foro di Teramo avverso il provvedimento di diniego di discarico prot. 9083 del 13 febbraio 2017, concernente quote inesigibili nei confronti del debitore A. D. M. (...);

Uditi all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017 gli Avv.ti Della Rocca e Cafforio, nonché il pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Regionale Roberto Leoni.



## FATTO

1. – Con il ricorso in epigrafe la SOGET, nella sua qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, contesta il provvedimento di diniego di discarico prot. 9083 del 13 febbraio 2017, concernente una cospicua serie di quote non riscosse nei confronti del debitore A. D. M. (...); si tratta, nella specie, di circa 70 partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo, nei confronti del contribuente in parola, in annualità che vanno dal 2000 al 2008.

Giova subito osservare che il presente giudizio si inquadra in un ben più ampio contenzioso tra l'ente locale ed il proprio agente della riscossione. Il Comune di Teramo, in particolare, a cavallo tra il 2015 e il 2016 ha avviato un'attività di controllo sullo stato delle riscossioni affidate a SOGET nei confronti di 142 contribuenti; in esito all'esame degli elementi raccolti, il Comune ha emesso una serie di provvedimenti di diniego di discarico, distinti per ciascun debitore, tra cui quello che forma oggetto del presente giudizio; i provvedimenti in parola sono stati singolarmente impugnati dall'agente della riscossione dinanzi a questa Corte dei conti, con 144 separati ricorsi aventi tutti analogo contenuto in diritto. Le relative udienze di discussione si sono svolte il 9 maggio, il 3 ottobre e il 7 novembre 2017.

2. – Più in dettaglio, con specifico riguardo alla fattispecie in giudizio, è documentato che:

con nota prot. 71146 del 16 dicembre 2015 il Comune di Teramo chiedeva alla SOGET di fornire «dettagli con annessi documenti giustificativi, atti a dimostrare il puntuale e tempestivo» adempimento dell'attività di riscossione svolta nei confronti di 142 posizioni, in relazione alle quali erano insorti dubbi circa la attuale sussistenza del credito comunale (essendosi anche eccepita dai debitori, con istanze di sgravio o ricorsi, la nullità ovvero la tardività degli atti adottati dall'agente della riscossione); il contribuente D. M. si trova indicato al n. 18 dell'elenco accluso alla predetta nota;

la SOGET con nota prot. 1258/2016 eccepiva l'irritualità della richiesta in parola, ritenendo che il comune stesse impropriamente esercitando un'attività di controllo sulle quote inesigibili in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità e, per di più, senza svolgere contestazioni analitiche sulle presunte omissioni o irregolarità commesse dall'agente;

con nota prot. 11702 del 1° marzo 2016 il comune insisteva nella propria richiesta di conoscere lo stato della riscossione dei propri crediti iscritti a ruolo, indipendentemente dalla comunicazione di inesigibilità e dal relativo procedimento, trattandosi complessivamente di «crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri»;

acquisita ed esaminata la documentazione giustificativa dell'attività espletata, con nota prot. 60739 in data 10 ottobre 2016 il Comune di Teramo contestava all'agente della riscossione, ex art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, la perdita del diritto al discarico (ciò in quanto era manifestamente decorso il termine prescrizione);

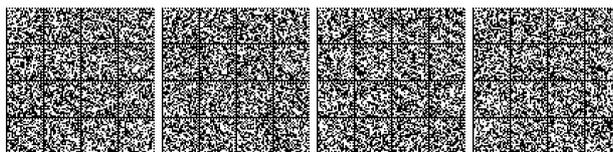
con nota prot. 2016/26900 del 20 dicembre 2016, SOGET respingeva la contestazione, richiamandosi ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (come novellati dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), nella parte in cui precludono all'ente creditore l'avvio di controlli e il conseguente svolgimento di contestazioni in pendenza dei termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione;

il Comune di Teramo, con nota prot. 9083 del 13 febbraio 2017, confermava il diniego di discarico, ex art. 19, comma 2, lettera e) del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, motivando (in replica alle osservazioni formulate dalla SOGET) nel senso che, in mancanza di comunicazioni di inesigibilità anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, l'agente della riscossione non poteva beneficiare del differimento dei termini di integrazione delle comunicazioni e di conseguente controllo delle stesse; per effetto del diniego di discarico, il comune ha pertanto invitato l'agente della riscossione a versare entro novanta giorni, in via agevolata, l'importo pari a un ottavo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese ed interessi; oppure, decorso inutilmente il predetto termine, a versare un terzo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese e interessi.

3. – Di qui il ricorso per cui è causa.

La SOGET contesta, segnatamente, per quanto qui precipuamente rileva, la violazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190) nonché la violazione dell'art. 1, commi 684, 687 e 688 della stessa legge n. 190 del 2014.

In estrema sintesi, la SOGET sostiene che il Comune di Teramo non avesse il potere di effettuare controlli sulle partite iscritte a ruolo, né quello di pronunciarsi sul discarico delle quote in discorso, prima del maturarsi del termine di legge (compreso, per le annualità in esame, tra il 2025 e il 2033; *recte*, tra il 2029 e il 2037, dopo l'ulteriore novella entrata in vigore il 6 dicembre 2017, nelle more del presente giudizio).



In ogni caso, le quote di importo inferiore o pari a 300 euro non sarebbero soggette a controllo.

La SOGET precisa anche, a confutazione di quanto *ex adverso* affermato, di avere presentato ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati negli anni 2001, 2003, 2004, 2005 e 2008.

Ancora eccepisce l'illegittimità della procedura, mancando l'avviso di avvio di procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quanto al merito, SOGET ritiene di poter comprovare, attraverso le proprie produzioni documentali, la propria diligenza nell'attività di riscossione deducendo, in particolare, la ritualità e tempestività degli adempimenti di legge, per ogni singola cartella esattoriale.

La SOGET ha quindi concluso per l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento della non debenza, da parte della società, degli importi che la stessa sarebbe tenuta a versare come conseguenza del diniego di discarico.

4. – Il Comune di Teramo si è costituito in giudizio con memoria del 28 agosto 2017.

Deve darsi atto che il comune, nella redazione delle proprie difese, si è attenuto alle indicazioni fornite da questa Corte con ordinanze n. 26, 27 e 28 del 26 giugno 2017 (relative ad altri giudizi aventi contenuto analogo a quello qui in esame). In particolare dopo aver preso atto dell'esistenza di oltre 140 ricorsi aventi contenuto sovrapponibile, la Sezione aveva ravvisato l'opportunità che tutti i giudizi della specie fossero discussi e, possibilmente, trattenuti in decisione contestualmente, così favorendo la più completa cognizione di causa ed assicurando che tutti i profili in fatto e in diritto fossero trattati esaustivamente, secondo una visione per quanto possibile unitaria, anziché parcellizzata, della fattispecie e dei rapporti tra SOGET e Comune di Teramo, evitando altresì che nuovi argomenti difensivi fossero proposti e presi in considerazione solo successivamente alla decisione dei primi ricorsi e che, quindi, non fossero adeguatamente valorizzati; ciò anche con specifico riguardo alle questioni di costituzionalità solo accennate, e non adeguatamente sviluppate, in sede di discussione dei primi giudizi della specie. Il collegio giudicante, quindi, per ragioni di ordinata trattazione dell'insieme dei giudizi in discorso, visto anche il principio di sinteticità e chiarezza degli atti di cui all'art. 5 del codice della giustizia contabile, aveva ritenuto necessario che le parti articolassero le proprie difese in un unico documento di inquadramento in diritto della vicenda, valido per tutti i ricorsi, specificando poi in apposite schede analitiche i principali dati e le peculiarità nel merito di ciascuna quota oggetto di contestazione.

Ciò posto, il comune ha quindi depositato un'unica memoria di costituzione (per i ricorsi da n. 19527/Q.I. a n. 19551/Q.I.; da n. 19553/Q.I. a n. 19580/Q.I.; da n. 19582/Q.I. a n. 19594/Q.I.; da n. 19596/Q.I. a n. 19600/Q.I.); in essa sono affrontate le questioni di carattere generale, comuni a tutti i giudizi; ad essa sono allegiate singole schede di dettaglio, concentrate sulle specificità della singola quota non ammessa a discarico.

In estrema sintesi, per quanto qui rileva, l'ente locale deduce che:

i provvedimenti impugnati rappresentano l'epilogo di un'azione di controllo e verifica dell'attività della SOGET, avviata dal Comune di Teramo da oltre un quinquennio e resa indispensabile dalla quantità di residui attivi e dalla loro «stagnazione» nel tempo;

l'esistenza di crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri, determinava per il comune non solo una consistente limitazione della liquidità finanziaria, ma pure incertezza circa la possibilità di qualificare detti crediti come residui attivi, negli atti di programmazione e rendicontazione finanziaria;

in disparte le rilevanti esigenze contabili connesse all'iscrizione dei crediti di incerta esigibilità nel fondo svalutazione crediti e agli effetti di cui ai decreti legislativi n. 267/2000 e 118/2011, neppure possono ignorarsi le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 654-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (introdotto dall'art. 7, comma 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), secondo cui tra le componenti del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti «vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)»;

il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico, previsto dal citato comma 684 della legge n. 190 del 2014, non impedisce all'Ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, quindi, di accertare, in contraddittorio, l'intervenuta estinzione del credito per causa diversa dal pagamento, oppure l'impossibilità di ottenerlo, e l'eventuale sussistenza della perdita del diritto al discarico, con l'adozione dei provvedimenti consequenziali di cui all'art. 20 decreto legislativo n. 112/1999; in tal senso depone l'interpretazione letterale delle disposizioni in commento, nonché quella logico - sistematica;

con riguardo alle annualità che avevano già formato oggetto di comunicazione di inesigibilità, le nuove disposizioni introdotte o riformulate dalla legge n. 190 del 2014 sono applicabili soltanto nel caso in cui il concessionario provveda ad integrare le comunicazioni d'inesigibilità già presentate;



a voler condividere l'assunto della SOGET circa l'estensione della ravvisata preclusione del controllo di cui all'art. 1, comma 687, a tutte le quote affidate ai concessionari, si giunge alla conclusione che detto differimento varrebbe solo laddove una comunicazione di inesigibilità fosse stata emessa entro il 31 dicembre 2014, con impossibilità di integrare le comunicazioni mai presentate e con perdita del diritto al discarico ex art. 19, comma 2, lettera c), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, almeno per i ruoli affidati fino al 2011;

peraltro, la previsione della facoltà di «integrazione» della comunicazione d'inesigibilità, entro i termini previsti dalla novella legislativa, sottende necessariamente l'efficacia e la vigenza del credito, poiché per un credito estinto o per il quale non è più possibile ottenere, lecitamente, il pagamento, non vi può essere alcun fatto o atto nuovo che possa costituire oggetto d'integrazione della comunicazione d'inesigibilità già presentata;

il controllo (di cui allo schema procedimentale degli articoli 19 e 20 del citato decreto legislativo n. 112 del 1999) può quindi essere attivato d'ufficio, a prescindere dalla presentazione di una richiesta al discarico da parte del concessionario o di una comunicazione d'inesigibilità, pur nella pendenza dei termini previsti dal citato comma 684, laddove sia ragionevole ritenere che non è più possibile alcuna integrazione della comunicazione d'inesigibilità a suo tempo presentata, o che sono decorsi inutilmente i termini di legge per la sua presentazione; in tal caso, infatti, l'agente della riscossione non ha alcun interesse a presentare tempestivamente una comunicazione d'inesigibilità, da cui possano emergere sue responsabilità;

quanto alla non assoggettabilità al «controllo di cui al citato art. 19» delle quote pari o inferiori a 300 euro, deve privilegiarsi un'interpretazione costituzionalmente orientata dalla disposizione, da intendersi non come divieto per l'ente creditore di attivare la procedura di controllo, quanto invece come giustificazione, esenzione da responsabilità amministrativa - contabile, laddove non la attivi (come confermato dal fatto che la disposizione non fa riferimento all'art. 20, che si occupa del procedimento del controllo, bensì all'art. 19, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1999, che si occupa del discarico automatico, previsto proprio per le ipotesi di mancata attivazione del controllo);

ulteriore conferma di ciò si rinviene pure nella disposizione contenuta nel novellato art. 20, comma 2, dello stesso decreto n. 112 del 1999 che prevede per l'ente creditore la facoltà, e non l'obbligo, di ridurre i controlli al 5% delle comunicazioni d'inesigibilità pervenute annualmente, nell'ottica di non gravare l'ente stesso di adempimenti complessi che la sua struttura organizzativa potrebbe non essere in grado di sostenere o, comunque, che potrebbero rivelarsi del tutto inutili a fronte di un contegno assolutamente corretto e puntuale del concessionario della riscossione;

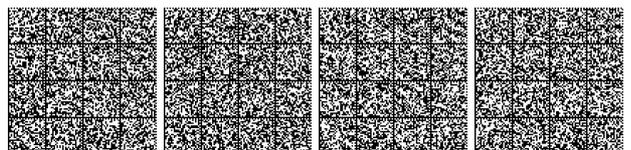
l'indubbia gravosità dell'attività di controllo è stata infatti al centro dell'attenzione del legislatore, atteso che già con l'art. 1, commi 531 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) e succ. modif., è stata prevista l'istituzione di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo, cui è stato demandato di elaborare annualmente i criteri per il suo esercizio e nel contempo di vigilare sulla loro osservanza;

va ricordato che la stessa legge di stabilità n. 228 del 2012, all'art. 1, commi 527, 528 e 529, aveva disposto espressamente l'azzeramento dei ruoli ante 1999, relativamente a crediti fino a euro 2.000, con discarico automatico del concessionario, salvo i casi di dolo; dunque laddove la legge ha inteso escludere il controllo su alcune partite, lo ha fatto con chiare disposizioni;

inoltre, i successivi commi 537 e 538 del medesimo articolo hanno previsto una specifica procedura volta ad acclarare in contraddittorio con l'ente creditore la sussistenza del credito alla data di esecutività del ruolo, sicché sarebbe illogico ritenere che l'ente ereditare perda, successivamente, la possibilità di verificare l'andamento dell'attività di riscossione e la permanenza della possibilità di far valere il proprio credito, costringendo il debitore ad introdurre inutili contenziosi per far valere l'irritualità dell'azione esecutiva;

le disposizioni invocate alla SOGET, per come interpretate dalla società stessa, presentano profili di contrasto con gli articoli 53, 81 e 97 della Costituzione, risolvendosi di fatto in una esenzione tributaria, per il debitore, a prescindere dalla capacità contributiva, nell'impossibilità per l'amministrazione creditrice di avere il pieno controllo delle proprie entrate e di assicurare gli equilibri di bilancio e il proprio buon andamento;

violerebbero, inoltre, l'art. 119 della Costituzione, essendo impedito all'ente creditore, per lungo tempo, di avere conoscenza delle reali risorse finanziarie di cui può disporre per l'espletamento delle funzioni pubbliche e, nel contempo, di conseguire dette risorse; l'impossibilità dell'esercizio del controllo sulle quote di valore pari o inferiore a € 300,00 e, più in generale, la limitazione ad un massimo del 5% delle comunicazioni d'inesigibilità presentate annualmente dal concessionario, risolvendosi in sostanza nella mancata definitiva riscossione di propri crediti, si traducono in una grave limitazione dell'autonomia finanziaria dell'Ente, comportando la perdita di tributi ed entrate propri, a prescindere dall'accertamento del verificarsi dei casi di estinzione del credito, diversi dal pagamento, o della definitiva insolvenza del debitore;



la violazione delle norme sul procedimento amministrativo non rilevarebbe dinanzi a questa giurisdizione contabile, trattandosi di giudizio sulla fondatezza del diritto (cioè sul rapporto) e non sulla mera legittimità degli atti, peraltro a contenuto vincolato;

la perdita del diritto di credito del Comune, imputabile all'agente della riscossione per decorso della prescrizione quinquennale o per decorso dei termini (di undici e nove mesi) previsti dall'art. 19, comma 2, lettera *a*), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, sarebbe resa palese dalla insussistenza o dalla irritualità degli assenti atti interruttivi, come rappresentato nella scheda analitica allegata alla comparsa di costituzione.

In definitiva, il comune conclude per la condanna della controparte al pagamento «dell'importo di € 12.549,76 pari a un terzo degli importi iscritti a ruolo, maggiorati di interessi e spese, o di altra somma maggiore o minore ritenuta di giustizia».

5. – Il pubblico ministero ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata il 29 agosto 2017, ai sensi dell'art. 175 del codice della giustizia contabile.

In estrema sintesi, il pubblico ministero ha aderito all'impostazione della società SOGET, richiamandosi alla recente pronuncia della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 662 del 20 dicembre 2016 (confermativa di Sez. Emilia-Romagna, sentenza 108 del 9 giugno 2014).

Risolutivo, ad avviso della Procura, il fatto «che il Comune di Teramo, ai sensi della citata disciplina, non poteva esercitare un attività di controllo con gli specifici effetti previsti esclusivamente nell'ambito del procedimento iniziato a seguito della presentazione della comunicazione di inesigibilità»; i procedimenti in esame, invece, «sono iniziati prima della comunicazione di inesigibilità o se questa è esistente è intervenuta prima del 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore del comma 687 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190». Ne discende che, alla luce del vigente quadro normativo, gli atti di diniego in esame sono palesemente illegittimi.

Il pubblico ministero ha altresì osservato che «la conoscenza sulla situazione dei crediti in riscossione doveva essere assicurata e rivendicata dal Comune di Teramo, in quanto l'informazione sull'effettiva esigibilità dei residui attivi vetusti ha effetti diretti sulla costruzione di una veridica contabilità dell'ente locale (v. C.d.C., Sezione Regionale di controllo per il Lazio, delib. n. 30 del 2015), poiché le poste di incerta esigibilità devono essere stralciate dal conto del bilancio per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale scarico da parte dell'agente contabile (v., tra le tante, C.d.c., Sezione Regionale di Controllo per la Campania, delib. n. 282 del 2016)».

Di qui «l'esigenza dell'ente locale di acquisire i necessari elementi di valutazione sulla situazione dei crediti affidati in riscossione, e l'eventuale violazione di tale diritto (...) può comportare l'irrogazione di sanzioni (capo IV della legge n. 112/99), mentre non può sostenere la perdita del diritto al scarico» dopo abrogazione (dal 1° gennaio 2015) della lettera *b*) del citato art. 19 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

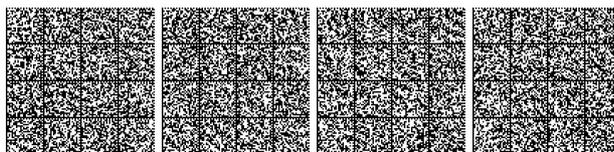
In definitiva la pretesa del Comune di ottenere la documentazione giustificativa dell'attività di riscossione, in assenza della comunicazione di inesigibilità, non troverebbe giustificazione normativa; in presenza di comunicazioni già prodotte, invece, il controllo non avrebbe potuto essere avviato, ostandovi la previsione del citato comma 687.

La Procura Regionale si è peraltro riservata di attivare («per le situazioni di cui ha avuto conoscenza con i ricorsi in discussione e in dipendenza di ulteriori eventuali denunce, del Comune») procedimenti di responsabilità amministrativa, indipendentemente dalla procedura amministrativa di scarico.

6. – La presente causa è stata discussa all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017, unitamente a molte altre, tra cui quelle iscritte ai nn. 19482, 19483 e 19484 del ruolo generale. All'udienza sono intervenuti l'Avv. Sergio Della Rocca per SOGET, l'Avv. Cosima Cafforio per il Comune di Teramo e il Vice Procuratore generale Roberto Leoni in qualità di pubblico ministero, come da verbale.

6.1. – L'Avv. Della Rocca si è riportato, anche per il giudizio in esame, ai contenuti delle memorie autorizzate già depositate per i citati giudizi nn. 19482, 19483 e 19484, discussi congiuntamente al presente; in particolare, ne ha illustrato e confermato i contenuti.

Per quanto qui rileva, il legale ha preliminarmente ribadito che «il legislatore ha recentemente disciplinato i rapporti tra i soggetti concessionari incaricati della riscossione e gli Enti creditori, relativamente al scarico dei crediti inesigibili, stabilendo ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della legge 190 del 2014 e succ. mod, che: 1) le comunicazioni di inesigibilità possono essere presentate in un arco temporale compreso tra il 2019 ed il 2033, in relazione all'anno di presentazione dei ruoli da parte dell'ente creditore al soggetto tenuto alla riscossione; 2) sino a quel momento, per espressa disposizione del comma 687, non può essere esercitata alcuna attività di controllo, ai sensi dell'art. 20 decreto legislativo n. 112/1999». Invero, «il legislatore ha, da un lato, fissato nuovi termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, dall'altro, ha previsto la possibilità per l'agente di riscossione di integrare, nel corso degli anni, le comunicazioni di inesigibilità già presentate, escludendo qualsiasi possibilità di controllo finalizzata al scarico da



parte dell'ente creditore». Alla SOGET «preme sottolineare (...) che, in entrambe le fattispecie, il legislatore ha escluso che l'Ente possa operare controlli finalizzati al discarico, in un caso perché le comunicazioni non sono state ancora presentate (e pendono i termini per procedere in tal senso), nell'altro caso perché le comunicazioni possono essere integrate nel tempo stabilito dalla legge».

In punto di compatibilità del delineato quadro normativo con il dettato costituzionale (articoli 53, 81 e 97), si è osservato che:

il sistema delineato apporta un sicuro vantaggio economico in favore dell'ente il quale può continuare a beneficiare, grazie al cronoprogramma di cui al comma 687 della legge 190 del 2014, dei proventi derivanti dalla prosecuzione delle attività di riscossione tributaria posta in essere dalla Soget Spa, così come in concreto è avvenuto (ad esempio, dai conti di gestione presentati annualmente si evince, per l'anno 2013, un maggior introito per il Comune di € 369.564,41, per l'anno 2014 di € 413.181,48, per l'anno 2015 di € 418.277,12 e per l'anno 2016 di € 321.066,16);

conferma della legittimità costituzionale del sistema di riscossione in esame si rinviene nell'estensione dell'indicato sistema, ad opera del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), anche ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del gruppo Equitalia;

la prosecuzione delle attività di riscossione, fino al termine ultimo stabilito per le comunicazioni di inesigibilità, dà sicura attuazione e tutela ai principi di capacità contributiva (art. 53 Cost.) e di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), in quanto consente di coltivare le attività di riscossione dei crediti pubblici ben oltre i termini inizialmente previsti, a beneficio dell'ente creditore piuttosto che dell'agente;

l'autentica chiave di lettura delle disposizioni in parola sarebbe confermata dallo stesso ufficio legislativo dell'A.N.C.I. nella «Nota di Lettura sulle norme di interessi dei Comuni, legge 190 del 2014» (pag. 24), laddove si evidenzia che il cronoprogramma legislativo è finalizzato ad anticipare la lavorazione delle cartelle più recenti, che possono ancora produrre gettito, rinviando ad un momento successivo quelle risalenti nel tempo il cui rischio di inesigibilità è più elevato;

in aggiunta alla citata sentenza della Sezione Terza d'Appello, n. 662 del 2016, va richiamata anche la sentenza della Sezione Prima d'Appello, n. 79 del 17 marzo 2017, che ha fatto applicazione della normativa *de qua* anche nell'ambito dei giudizi di conto, affermando l'impossibilità di considerare indebitamente non riscosse partite per le quali fossero ancora aperti i termini previsti per la riscossione e per la comunicazione dell'eventuale inesigibilità;

quanto all'impossibilità di controllare le quote di importo fino a 300 euro, la costituzionalità della normativa si ricaverebbe dal fatto che non si tratta di un azzeramento del credito nei confronti dei contribuenti, ma di una rinuncia ai soli controlli sulla inesigibilità del credito stesso; il conseguente risparmio di risorse è, anzi, destinato proprio all'intensificazione dei controlli sulle quote di importo superiore (si cita, in proposito: Legislatura 17, Atto di Sindacato Ispettivo n. 1-00413, pubblicato il 5 maggio 2015, seduta n. 442).

Infine, riguardo alla violazione delle norme sul procedimento amministrativo, il legale di SOGET ha richiamato giurisprudenza amministrativa che afferma l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento anche in relazione ad attività vincolata (tra gli altri, si citano Consiglio di Stato sez. VI, 20 aprile 2000, n. 2443; Consiglio di Stato n. 2953/2004; Consiglio di Stato n. 2307/2004 e n. 396/2004; Consiglio di Stato, sez. VI, n. 686 del 7 febbraio 2002).

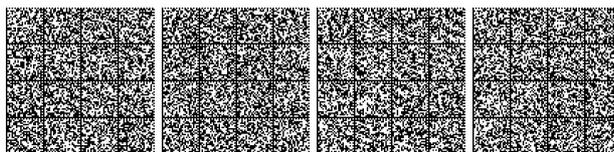
In via istruttoria, la SOGET ha chiesto eventualmente un termine a difesa per poter controdedurre rispetto alle contestazioni puntuali svolte dal Comune nelle singole schede allegate alla memoria di costituzione.

6.2. – L'Avv. Cafforio per il Comune di Teramo, nel riportarsi agli atti e documenti depositati, ha replicato alle difese di SOGET osservando che le recenti sentenze delle Sezioni d'appello della Corte dei conti, citate da controparte, riguardano fattispecie particolari e diverse da quella in discussione; non si tratta, nella fattispecie all'esame, di impedire alla SOGET di proseguire nell'attività di riscossione, bensì di consentire al Comune di conoscere se vi siano crediti non più riscuotibili (in ipotesi, perché tali li ha già ritenuti il giudice civile o tributario, anche per somme inferiori alla soglia di trecento euro) e se la perdita del credito, o dell'azione, sia riconducibile a inerzia dell'agente della riscossione.

Il comune ha poi ribadito che nella determinazione della tariffa rifiuti vanno considerate, per legge, le relative quote inesigibili, sicché non è ragionevole pensare che la definizione di esse possa essere rinviata in concreto sine die. Inoltre, il legislatore statale non potrebbe imporre all'ente locale di rinunciare, sostanzialmente, a somme inferiori a trecento euro, rimettendone la riscossione all'esclusivo operato dell'agente, senza alcuna possibilità di riscontro da parte dell'ente creditore.

6.3. – Il pubblico ministero si è riportato alle conclusioni rassegnate in memoria, rimettendosi alle decisioni del collegio.

6.4. – La causa è stata quindi trattenuta in Camera di consiglio per la decisione.



## DIRITTO

1. – *Prima facie*, non appaiono fondate le doglianze della SOGET in punto di omessa comunicazione di avvio del procedimento (di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241) da parte del Comune di Teramo, ricadendosi nell'ambito di un procedimento tipizzato di contabilità pubblica, disciplinato anche in punto di specifiche modalità e termini di instaurazione e svolgimento del contraddittorio tra l'amministrazione creditrice e l'agente della riscossione (*cfi*: articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112), con disposizioni evidentemente derogatorie rispetto alle regole generali stabilite dalla legge sul procedimento amministrativo.

Il procedimento, sotto questa angolazione, appare correttamente instaurato e svolto nella pienezza del contraddittorio tra il comune e la SOGET la quale, a ben vedere, ha svolto tutte le proprie osservazioni e - deduzioni difensive in sede amministrativa, secondo la scansione procedimentale prevista dai citati articoli 19 e 20.

2. – Ciò posto, il presente giudizio si incentra sulla possibilità, o meno, per il Comune di Teramo di sottoporre a controllo e, conseguentemente, di adottare provvedimenti di diniego di discarico relativamente a «quote» affidate all'agente della riscossione, in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle relative comunicazioni di inesigibilità; ulteriore questione risiede nella possibilità di svolgere i controlli in parola, e di adottare i conseguenti provvedimenti, relativamente alle quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Entrambe le questioni:

sono rilevanti nel presente giudizio, che riguarda, tra l'altro, sia quote di importo fino a 300 euro, sia quote ricomprese in ruoli risalenti, tra gli altri, all'anno 2000, per i quali i termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità verranno a scadenza, a normativa vigente, nel 2037;

rivestono, all'evidenza, carattere di pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame di merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.

3. – La normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» - legge di stabilità 2015), in particolare ai commi 684 e seguenti, nonché negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla stessa legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 682 e 683).

3.1. – Il citato comma 684 stabilisce, in particolare, che: «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2021 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2021».

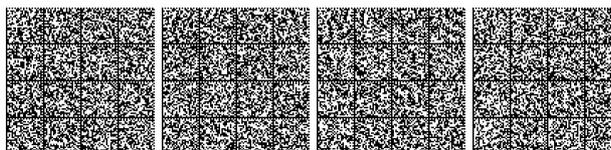
Giova rilevare che il testo della disposizione, vigente alla data di pubblicazione della presente ordinanza, è quello modificato dapprima con legge 1° dicembre 2016, n. 225 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193), in vigore dal 3 dicembre 2016, e poi con legge 4 dicembre 2017, n. 172 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148), in vigore dal 6 dicembre 2017. Si noti che la seconda modifica, esaminata in camera di consiglio siccome intervenuta dopo l'udienza di discussione e prima del deposito della presente ordinanza, non muta il quadro normativo, se non allungando ulteriormente i termini già precedentemente previsti e quindi accentuando i profili di legittimità costituzionale qui in esame.

L'effetto della disposizione (a normativa vigente) è quello di rinviare fino al 2037 la definizione delle quote relative ai ruoli affidati nell'anno 2000, fino al 2036 la definizione dei ruoli 2001, fino al 2035 la definizione dei ruoli 2002, fino al 2034 la definizione dei ruoli 2003, fino al 2033 la definizione dei ruoli 2004, e così proseguendo fino ai ruoli 2015, da definire entro il 2022.

3.2. – Il successivo comma 687, a sua volta, prevede al primo periodo che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684»; si riaprono, quindi, i termini anche per le quote ricomprese in comunicazioni già presentate, prevedendone la possibile integrazione fino alle date dinanzi indicate (2037 per i ruoli del 2000; 2036 per i ruoli del 2001; 2035 per i ruoli del 2002; ecc.).

La regola, dunque, è quella della definizione per specifiche annualità, scaglionate tra il 2021 e il 2037, delle quote ricomprese in tutti i ruoli affidati tra il 2000 e il 2017, indipendentemente dalla circostanza che, per alcune delle quote stesse, sia già stata presentata una comunicazione di inesigibilità.

Al fine di rendere coerente l'impianto normativo, così strutturato, il secondo periodo del comma 687 prevede che «in tale caso» (vale a dire a fronte di comunicazioni già presentate) «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».



Si intende, così, impedire all'ente creditore di svolgere i controlli sull'operato dell'agente della riscossione (o, meglio, di pronunciarsi sul conseguente diniego di discarico) fino allo spirare del termine finale per la eventuale integrazione delle comunicazioni di inesigibilità già presentate (ad esempio, fino al 31 dicembre 2037 per i ruoli risalenti al 2000).

La disposizione rende palese che, nella logica legislativa, il controllo sulle quote inesigibili (cioè a dire il controllo di cui agli articoli 19, comma 6 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come riscritti dalla stessa legge n. 190 del 2014 ed applicabili nel nuovo testo anche alle quote degli anni dal 2000 in poi, ai sensi del successivo comma 688) presuppone necessariamente una previa comunicazione di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione; ma poiché le comunicazioni possono essere presentate o comunque integrate, per i ruoli affidati negli anni dal 2000 al 2015, in annualità comprese tra il 2022 e il 2037, è giocoforza ritenere che i conseguenti controlli, da parte dell'ente creditore, non possano essere svolti se non prima dell'anno:

2038 (per i ruoli 2000, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2037);

2037 (per i ruoli 2001, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2036);

2036 (per i ruoli 2002, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2035);

e così proseguendo.

Ad avviso di questa Sezione appare, quindi, corretta l'esegesi propugnata dalla società ricorrente, condivisa anche dal pubblico ministero, alla luce della più recente giurisprudenza delle Sezioni d'appello di questa Corte dei conti (Sez. Prima, sentenza 79 del 17 marzo 2017; Sez. Terza, sentenza 662 del 20 dicembre 2016). La lettura costituzionalmente orientata prospettata dal Comune di Teramo si scontra, invece, con la chiara lettera del comma 687, secondo cui, a chiusura del sistema, «il controllo (...) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Non v'è spazio, insomma, per una interpretazione delle disposizioni che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito.

3.3. – Il successivo comma 688, al secondo periodo, prevede sotto altro profilo che «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19». Fanno eccezione le quote «afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014».

Anche quest'ultima disposizione è chiara nel senso di sottrarre a qualsiasi forma di controllo, da parte dell'ente creditore, in sede amministrativa, le quote di valore unitario fino a 300 euro delle quali è (*recte*, sarà, nel corso degli anni a venire) richiesto il discarico per inesigibilità; ciò indipendentemente dal valore complessivo delle stesse.

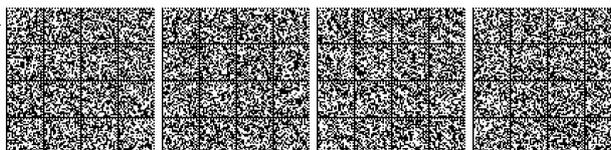
La *ratio* legislativa si evince agevolmente anche dal comma 683 (nella parte in cui esso ha modificato l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112) con cui si è previsto che «il controllo (...) è effettuato dall'ente creditore, tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo e, di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno». Si fissa, così, la misura «massima» dei controlli da effettuare, anziché la misura «minima» dei controlli stessi, lasciando trasparire una visione nella quale sarebbe l'eccesso di controlli a togliere efficienza ed economicità alla macchina della riscossione.

4. – Così delineato, per quanto qui interessa, il quadro normativo di riferimento, merita anzi tutto richiamare alcune delle considerazioni già a suo tempo svolte da questa Corte dei conti, in funzione di controllo, con deliberazione n. 11/2016/G del 20 ottobre 2016 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (in tema di sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015).

In particolare:

«l'esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre ripetutamente il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditor»; «la soluzione è stata così rinviata di anno in anno, con il risultato di aggravare il problema»;

«si è, pertanto, determinata una lievitazione negli anni delle quote inesigibili, con una conseguente imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (per gli agenti della riscossione) e da controllare (per gli enti impositori). In particolare, gli enti impositori dovrebbero sottoporre a controllo le procedure eseguite dall'agente della riscossione tutte le volte che viene presentata la comunicazione di inesigibilità e, nel frattempo, procedere ogni anno alla determinazione dei residui attivi (somme accertate e non ancora riscosse), ai fini della corretta redazione dei rispettivi bilanci. E' accaduto, invece, che il legislatore sia intervenuto più volte con provvedimenti di definizione delle domande di rimborso e di discarico (ora comunicazioni di inesigibilità) delle somme iscritte a ruolo, prescindendo da forme di controllo analitico delle attività poste in essere»;



«per gli arretrati, con una soluzione che dà adito a indubbe perplessità, è stato introdotto un particolare calendario, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 debbano essere presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via, risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avverranno nel 2031» (termine poi ulteriormente prorogato al 2033 e infine al 2037, come dinanzi ricordato);

«l'obiettivo è quello di permettere agli agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle partite più recenti, trascurando quelle più risalenti per le quali le possibilità di incassare il credito sono diventate oggettivamente modeste (...); «è evidente, peraltro, che, considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, non solo la possibilità di riscossione delle partite più risalenti è assolutamente modesta, ma è anche improbabile un controllo effettivo delle procedure poste in essere dall'agente della riscossione da parte degli uffici degli enti impositori»;

andrebbe, piuttosto, valutata l'opportunità di concordare «la possibilità di presentare le comunicazioni di inesigibilità delle quote di importo rilevante - per le quali l'inesigibilità sia già stata definitivamente accertata - secondo una progressione diversa da quella attualmente prevista» e, segnatamente, raggruppandole possibilmente «per codice fiscale, a prescindere dalla annualità di riferimento» ad «evitare che, per lo stesso codice fiscale, il controllo debba essere ripetuto tante volte quante sono le singole partite di debito ad esso riferite nei diversi anni»;

«debole è, comunque, l'efficacia deterrente dell'azione di recupero: restano alti i livelli dell'evasione, comunque influenzati anche dalla scarsa intensità ed efficacia dei controlli»;

«è singolare che, per il controllo, venga disposto un limite massimo, 'non superiore', anziché un più congruo limite minimo 'almeno del 5 per cento'. Un generale rafforzamento del processo di verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione appare, infatti, esigenza ineludibile».

La stessa Corte costituzionale, recentemente, con riguardo alla dilazione trentennale dei piani di rientro dai disavanzi, ha avuto modo di osservare che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria (...), non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli (...), le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale; probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali (sent. n. 107/2016).

Queste ultime considerazioni paiono ben attagliarsi, mutatis mutandis, anche alla fattispecie qui in esame, laddove il legislatore sembra aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo.

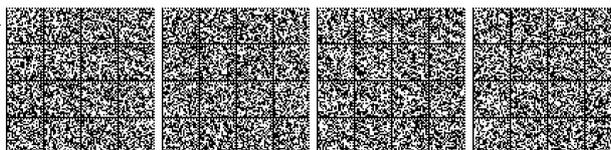
5. – Nel descritto contesto, pare a questa Sezione giurisdizionale «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in parola, tra loro in combinato disposto, nella parte in cui non si limitano soltanto a prorogare fino al 2037 il termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati alla riscossione nel 2000 (compresi, tra di essi, alcuni di quelli all'odierno vaglio giurisdizionale) ma prevedono anche: *a*) l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando, così, l'azione di controllo fino al biennio 2038/2039 per i ruoli del 2000); *b*) in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Al riguardo, valgano le seguenti considerazioni.

5.1. – È ravvisabile, in primo luogo, la violazione del principio di ragionevolezza, di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione, in quanto la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione resta legislativamente sospesa per un termine oggettivamente abnorme, che (avuto riguardo ai ruoli che formano oggetto del presente giudizio) giunge a sfiorare i quaranta anni (per i ruoli 2000) e i venti anni (per i ruoli 2008).

L'irragionevolezza risiede, inoltre, nell'immotivato sbilanciamento di posizioni tra l'ente creditore e l'agente, essendo rimessa esclusivamente all'agente la scelta del «se» e del «quando» presentare le comunicazioni di inesigibilità, durante il suddetto amplissimo arco temporale, mentre l'ente creditore resta in una posizione di mera soggezione, non potendo nel frattempo svolgere controlli finalizzati al diniego di discarico e alla tutela del proprio diritto.

Il profilo di irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza laddove si consideri che l'agente della riscossione non ha, ovviamente, alcun interesse a presentare la comunicazione di inesigibilità per le cartelle di pagamento che, ad esempio, abbia omesso di notificare nel termine decadenziale prescritto dall'art. 19, comma 2, lettera *a*) del decreto legislativo n. 112 del 1999 (termine oggi fissato in nove mesi dalla consegna del ruolo); l'ente creditore, dunque, è di fatto costretto ad aspettare anni (e, segnatamente, lo scadere del termine ultimo per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità) prima di poter formalmente avviare l'*iter* di controllo su quest'ultima circostanza (cioè sulla omessa tempestiva notifica) e di poter adottare il conseguente diniego di discarico. Ciò significa che una omessa notifica risalente ai ruoli del 2000 non potrà essere contestata e regolata prima del 2038.



L'assetto normativo che ne risulta pare, quindi, caratterizzato da una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità, esorbitando dall'esigenza di disciplinare discrezionalmente lo svolgimento del procedimento amministrativo (prima) e del conseguente processo (poi), attraverso scansioni temporali finalizzate a salvaguardarne le esigenze di certezza (*cf.* Corte costituzionale, ord. 174/2013); si configura, anzi, una indeterminatezza oggettiva dei tempi dell'*iter* procedimentale, posto che i differimenti di volta in volta operati hanno indicato termini finali successivamente prorogati, l'ultima volta addirittura nel corso del presente giudizio (*cf.* Corte costituzionale sentenza 102/2013).

Merita ricordare che, in altra fattispecie, afferente l'effettuazione dei conguagli di legge tra amministrazione e soggetto gestore di servizi pubblici, pure nell'ottica generale del perseguimento dell'efficienza dei servizi pubblici stessi, è stato ritenuto irragionevole e costituzionalmente illegittimo il rinvio della comunicazione e della conseguente elaborazione dei dati utili allo scopo in maniera affastellata e distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferivano, laddove i dati stessi avrebbero dovuto evidentemente essere acquisiti ed utilizzati nell'immediatezza (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 156/2007); ciò appare tanto più vero, e a maggior ragione, per la riscossione di crediti pubblici e a fronte di una dilazione temporale che eccede non il decennio, bensì il trentennio.

Quanto alle quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, appare contrario a logica sottrarle a controllo in quanto tali, indipendentemente dal valore cumulativo di esse, avuto riguardo non solo alla posizione del singolo debitore, ma anche al coacervo di crediti dell'ente creditore (sicché, laddove un ente creditore debba riscuotere un portafoglio formato da un fascio di crediti, tutti singolarmente di importo minimo, ma assai elevati nel numero e quindi nell'importo complessivo, non potrebbe effettuare alcun sindacato sull'operato del proprio agente).

5.2. – Sotto un secondo profilo, la disciplina in parola sembra contrastare con gli articoli 24 e 103 Cost., impedendo di fatto ad una sola ovvero ad entrambe le parti del rapporto, per un tempo palesemente incongruo (ed incompatibile anche con l'esercizio effettivo delle eventuali conseguenti azioni di responsabilità), di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per vedere definita la propria posizione patrimoniale; ciò tanto nel giudizio di conto, quanto nel giudizio ad istanza di parte per il discarico di quote inesigibili.

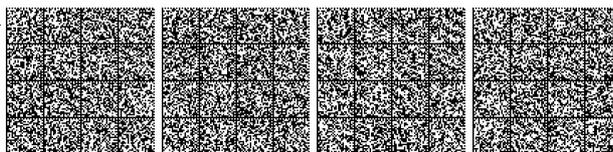
La violazione delle stesse norme di rango costituzionale è ravvisabile, a maggior ragione, nella impossibilità non solo temporanea, ma addirittura definitiva, con riguardo alle quote di valore unitario fino a 300 euro, di avviare le procedure di controllo propedeutiche all'eventuale provvedimento di discarico, giustiziabile dinanzi alla Corte dei conti, comportando l'impossibilità per l'ente ereditare di ottenere tutela in tal senso anche in un ipotetico giudizio di conto (non essendo pensabile che possa o debba provvedere la magistratura contabile, in sede giurisdizionale, a svolgere sulla riscossione dei crediti quei controlli che l'amministrazione creditrice stessa non potrebbe compiere in sede amministrativa).

In argomento, è noto che l'esigenza di agevolare operativamente l'attività di una parte, fissando termini di favore, non può spingersi fino a ledere l'effettività del diritto di difesa della controparte (arg. Corte costituzionale sent. 360 del 2003; Id., sentenza n. 346/1988); si è anche affermato che il differimento dell'accesso alla giurisdizione non vulnera irragionevolmente il diritto di difesa a condizione che la tutela non sia rinviata sine die ma per un termine «breve» (C. cost., sentenza n. 162/2016), e che sia comunque giustificata da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (C. cost., sentenza n. 62/1988; sent. 81/1988; sentenza n. 132/1988), fermo restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile, in quanto l'ampiezza della copertura offerta dai richiamati parametri costituzionali è tale da colpire non solo l'esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva e oggettiva, ma anche qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o anche difficile l'esercizio (C. cost., sentenza n. 233/1996; sent. n. 56/1995).

Sotto quest'ultimo profilo, può rilevarsi che anche nella materia processuale il riscontro di ragionevolezza va senz'altro operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (v. Corte costituzionale, sentenza 1130 del 1988; n. 71 del 2015; n. 241 del 20 novembre 2017).

5.3. Inoltre, il rinvio della tutela giurisdizionale ad un momento eccessivamente distante nel tempo è suscettibile di configurare una lesione del principio del giusto processo, perché un processo obbligatoriamente posticipato da venti a quaranta anni, rispetto ai fatti storici cui si riferisce la controversia, non può essere considerato né «giusto» né «ragionevole», meno che mai garantire l'effettività della tutela (v. art. 111 Cost. nonché art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE).

Si eluderebbero infatti, vanificandoli del tutto, gli stringenti parametri di ragionevolezza delineati dalla stessa giurisprudenza europea (*cf.* Corte costituzionale, sent. 36/2016), dovendosi accedere a una nozione ampia e sostanziale di durata ragionevole del processo (v., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza 184/2015), coerente con la finalità della normativa *de qua*.



Per di più, nel caso di specie è rilevabile l'asimmetria nella posizione (delle parti, essendo l'ente pubblico creditore in una situazione di prolungata e mera soggezione rispetto alle iniziative dell'agente della riscossione (non potendosi avviare i controlli e i conguagli prima delle comunicazioni di inesigibilità ovvero delle relative integrazioni).

D'altronde, allorché nel 2037 scadranno i termini per i ruoli del 2000, e dunque nel biennio 2038/2039 potranno iniziare a definirsi i conseguenti — rapporti di debito/credito tra il Comune di Teramo e la società SOGET, una eventuale (tardiva) pronuncia giurisdizionale potrebbe risultare *inutiliter* data, non solo perché la soddisfazione del credito avverrebbe a distanza di circa quaranta anni dall'insorgere dei presupposti del credito stesso, ma anche perché è lecito dubitare che l'agente della riscossione e le garanzie rilasciate saranno, a quella data, ancora utilmente escutibili.

5.4. Non manifestamente infondata appare anche la violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo della certa e sollecita definizione delle entrate e della cognizione del loro effettivo stato, ai fini del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, non sembrando compatibile con la suddetta finalità costituzionale il rinvio del definitivo accertamento sulla effettiva riscuotibilità di un credito ad un momento futuro eccessivamente lontano, collocato al di là di qualsivoglia orizzonte temporale accettabile sul piano della disciplina - contabile e finanziaria.

Né può ignorarsi che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano, tra l'altro, nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti (Corte cost., sentenza 70 del 2012); ma effettività e congruità non potranno essere acclarate se non a distanza di decenni, ben oltre qualsiasi accettabile orizzonte temporale.

5.5. — Con riferimento all'art. 97 Cost., le disposizioni in parola rappresentano un ostacolo a che l'amministrazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria e per dar corso ai dovuti controlli, conservando il pieno dominio sull'effettiva correttezza della gestione, da parte dell'agente, della riscossione delle proprie entrate; al contrario, la normativa è giunta a prevedere, per i crediti oggetto di giudizio, la sospensione del controllo sullo stato della riscossione per un periodo compreso tra i venti e i quaranta anni circa, vietando per di più l'esame delle posizioni di importo fino a 300 euro ed introducendo perfino un limite massimo (anziché minimo) sul totale delle posizioni suscettibili di verifica.

Il divieto (e non la mera facoltà) di effettuare controlli, lungi dal contribuire al perseguimento dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembra a questa Corte insanabilmente in contrasto con il principio di buon andamento e di corretta organizzazione amministrativo-contabile, sol che si pensi all'importanza del sistema dei controlli per il corretto agire amministrativo.

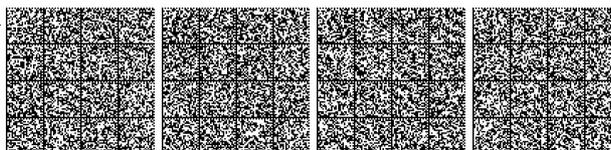
5.6. Sullo sfondo, un ulteriore profilo di lesione è stato prospettato anche con riguardo all'art. 53 Cost., sotto il profilo della mancanza di effettività del principio di capacità contributiva, che dalla previsione legislativa di una sospensione sine die dei controlli (e dall'abdicazione completa per quelli su partite fino a 300 euro) risulta fortemente indebolito, laddove non si possa in concreto assicurare, mediante le opportune verifiche da parte dell'amministrazione creditrice, viepiù nelle comunità locali, che l'attività di riscossione sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti e che non siano tollerate situazioni di sottrazione all'obbligo tributario; in definitiva, si impedisce all'amministrazione di controllare il regolare funzionamento di uno dei servizi che condizionano l'esistenza stessa della vita della comunità.

Al riguardo, ravvisata la non manifesta infondatezza della questione, e doveroso rimetterne il vaglio alla Corte costituzionale, in uno con tutte le altre, nella considerazione che l'art. 53 della Costituzione è posto a tutela dell'interesse generale alla riscossione dei tributi, considerato quale interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza (v. C. cost., sentenza 32 del 1976; Id., sentenza 45 del 1963).

5.7. In ultimo, non può ignorarsi la lesione dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, lamentata dal Comune di Teramo (ed a parere di questa Corte anch'essa non manifestamente infondata), laddove la legislazione in analisi impedisce attualmente all'ente locale di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e ritarda oltremodo il loro conseguimento, seppur parziale, in caso di inadempienza dell'agente, escludendo in via di fatto, con norma statale, il coinvolgimento dell'ente locale medesimo nell'*iter* di soddisfacimento del proprio credito.

Si incide anche, per tal via, su un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 129 del 2016).

6. Per l'insieme delle ragioni fin qui esposte, avuto riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio, ritiene questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 119 della Costituzione:



dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui prevede che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684»;

dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».

7. Il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87.

8. La statuizione sulle spese va riservata all'esito del giudizio.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con pronuncia non definitiva;*

*Ravvisata la non manifesta infondatezza, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111 e 119 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190,*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;*

*Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti in causa ed al Pubblico Ministero, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.*

*Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.*

Così deciso in L'aquila nelle camere di consiglio del 3 ottobre, del 7 novembre 2017 e del 6 marzo 2018.

*Il Presidente: MIELE*

*Il giudice estensore: DE MARCO*

18C00125

N. 85

*Ordinanza del 26 febbraio 2018 del Tribunale di Forlì  
nel procedimento penale a carico di V. A.*

**Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui agli articoli 589-bis [, primo comma,] e 590-bis cod. pen. - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222.

TRIBUNALE DI FORLÌ

SEZIONE PENALE

Ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale - art. 23 legge n. 87/1953.

Il G.O.P. dott.ssa Sonia Serafini;



Premesso che:

V A è stato tratto a giudizio per del reato di cui all'art. 590-*bis* codice penale commi 1 e 7 per lesioni personali gravi (risultate guaribili in un periodo superiore a quaranta giorni) patite da R F a seguito di un sinistro stradale occorso in data 7 luglio 2016;

la contestazione del comma 7 del menzionato articolo presuppone il riconoscimento della colpa concorrente in capo alla persona offesa;

in ipotesi di condanna dell'imputato per i reati di cui agli articoli 589-*bis* e 590-*bis* codice penale, ai sensi dell'art. 222 — quarto periodo del comma 2 — decreto legislativo n. 285/92 consegue la revoca della patente di guida, la quale non può essere di nuovo conseguita prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca, ai sensi del comma 3-*ter* del menzionato articolo;

all'udienza del 23 ottobre 2017 il difensore ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 222 decreto legislativo n. 285/92, nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte di condanne per reati a condotte diverse sotto il profilo della colpa, della offensività e della pericolosità, poiché in contrasto con i principi dettati dagli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

A scioglimento della riserva.

#### OSSERVA

##### *Sulla rilevanza della questione.*

È indubbio che la questione possieda rilevanza per il procedimento in oggetto, dal momento che, in caso di condanna, all'imputato verrebbe inevitabilmente comminata la sanzione accessoria della revoca della patente, con successiva impossibilità di conseguire una nuova prima del decorso di cinque anni (nonostante — tra l'altro — il concorso di colpa che emerge dalla contestazione in capo di imputazione del comma 7 dell'art. 590-*bis* c.p.).

##### *Sulla non manifesta infondatezza della questione.*

Il legislatore, con l'introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali(1), ha stabilito uno specifico ed autonomo assetto normativo, significativamente più repressivo rispetto a quanto previsto per le figure colpose di omicidio e lesioni; ciò, con l'obiettivo di contenere in modo efficace il crescente numero di vittime della strada determinato da condotte di guida colpose o sotto l'effetto di alcool e di sostanze stupefacenti.

A parere di questo giudicante, però, il legislatore, giungendo ad applicare la medesima sanzione accessoria a condotte di offensività e di grado di colpa di livello diverso, ha disatteso i criteri di ragionevolezza e di proporzione, quali elementi integratori del principio costituzionale di uguaglianza.

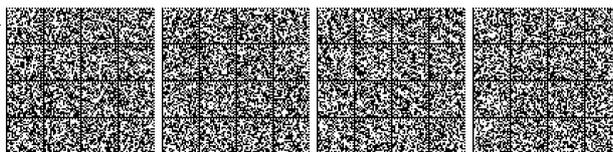
La discriminazione — vietata dal suddetto principio — può essere infatti rappresentata non solo con il trattamento di situazioni uguali in modo diverso, ma anche con il trattamento di situazioni diverse in modo uguale, salvo che il legislatore non abbia stabilito le differenze con ragionevolezza ed obiettività.

Si ritiene che nella disparità di trattamento rilevata dall'applicazione della stessa pena accessoria a situazioni estremamente diverse sia dal punto di vista della gravità del reato che del disvalore sociale della condotta, non vi sia affatto ragionevolezza ed obiettività. Infatti risulta che, ad una condanna per lesioni stradali gravi — ossia per un reato punito con la pena della reclusione fino a sei mesi nell'ipotesi in cui l'evento sia determinato da una comportamento concorrente della persona offesa (art. 590-*bis* n. 7) — consegue la revoca della patente di guida per cinque anni, ossia la stessa applicata nelle ipotesi aggravate del medesimo articolo e nel caso di omicidio stradale, per il quale può essere comminata la reclusione fino a diciotto anni.

E d'altra parte, la portata della diversa offensività delle condotte è stata presa in considerazione nei lavori preparatori del disegno di legge n. 2729 «Modifiche alla disciplina sanzionatoria in materia di omicidio stradale e di lesioni personali gravi o gravissime»(2). In tale atto viene proposta, infatti, la modifica dell'art. 222 C.d.S., mediante la limitazione della sanzione accessoria alle ipotesi di lesioni aggravate di guida in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psicofisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti.

(1) legge n. 41/2016, che ha dettato la disciplina dei nuovi articoli 589-*bis* e 590-*bis* c.p.

(2) Iniziativa dei senatori Fravezzi, Zeller, Lanice, Panizza, Longo, Di Giacomo, Berger, Lai Conte e Sposetti, comunicato alla Presidenza in data 8 marzo 2017



L'equiparazione dell'applicazione della medesima sanzione accessoria a reati così diversi per gravità e disvalore della condotta, inoltre, contrasta con il terzo comma dell'art. 27 della Costituzione, risultando quindi un'abnorme punizione — come si legge nei menzionati lavori preparatori — «per quei cittadini che non si mettono alla guida ubriachi o drogati», perdendo la legge «il nobile motivo per cui è stata promulgata».

Pertanto, una particolare severità e rigidità della risposta sanzionatoria — ancorchè per quello che concerne le sanzioni accessorie — determina una violazione di entrambi gli articoli della Costituzione essendo lesi il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, nonché quello della finalità rieducativa della pena.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222 decreto legislativo n. 285/92, in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte di condanne per reati a condotte diverse sotto il profilo della colpa, della offensività e della pericolosità.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria. Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Della presente ordinanza è stata data lettura alle parti del procedimento alla pubblica udienza odierna.*

Forlì, 26 febbraio 2018

*Il G.O.P.: SERAFINI*

18C00126

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-023) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 6 0 6 \*

€ 7,00

