

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 maggio 2019

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. 118. Sentenza 19 marzo - 16 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente (valutazione ambientale strategica [VAS]; esenzione da VAS e da verifica di assoggettabilità per i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale [PRG] vigente; esenzione da verifica di assoggettabilità a VAS per le varianti non sostanziali al PRG) - Edilizia e urbanistica (individuazione degli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG).

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), artt. 12-*bis*, comma 4, 16, comma 1, e 52, comma 2, lettere *a*), *h*), *i*) e *j*), inserito, il primo, e come sostituiti, gli altri, rispettivamente dagli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali).....

Pag. 1

N. 119. Sentenza 3 aprile - 16 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque pubbliche (riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale in caso di deficit idrico; maggiorazione del canone demaniale per l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua in caso di proroga) - Energia (incompatibilità territoriale o inidoneità tecnica degli impianti di distribuzione dei carburanti ai fini della decadenza del provvedimento autorizzativo: termine per la presentazione del programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto) - Demanio regionale navigabile (procedure di autorizzazione per interventi di dragaggio manutentivi) - Acque e acquedotti (autorizzazione in sanatoria per l'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi, esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale).

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), artt. 4, comma 1, lettere *p*) e *w*); 14; 15 e 16, comma 1.....

Pag. 11

N. 120. Sentenza 3 aprile - 16 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Reati di competenza del giudice di pace.

- Codice penale, art. 131-*bis*.....

Pag. 23

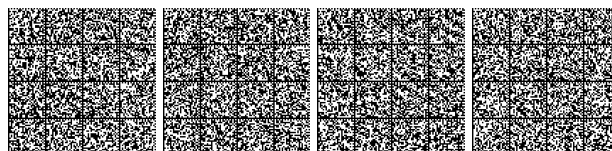
N. 121. Sentenza 3 aprile - 17 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e Previdenza sociale - Lavoratori in agricoltura - Imposizione di contributi INPS - Accertamento in base a stima tecnica del fabbisogno dell'impresa di un maggior numero di giornate lavorative rispetto a quelle risultanti dalle dichiarazioni trimestrali della manodopera occupata.

- Decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera *aa*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 9-*ter*, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608.....

Pag. 30



N. 122. Sentenza 2 aprile - 20 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tasse automobilistiche - Autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato, classificati di interesse storico o collezionistico, iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano (ASI) e Federazione Motociclistica Italiana (FMI) - Esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 7, comma 2.....

Pag. 37

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019 (della Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Raddoppio dell'accantonamento, denominato Fondo di garanzia debiti commerciali, nel caso in cui le Regioni non abbiano provveduto a richiedere l'anticipazione di liquidità e non abbiano effettuato il pagamento dei debiti entro i termini.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 857, 859, 862 e 863.

Pag. 47

N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019 (della Provincia autonoma di Trento)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione di un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria - Relazione al Tavolo di verifica degli adempimenti - Raddoppio delle sanzioni.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 857, 865 e 866.

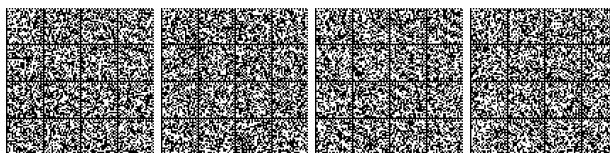
Pag. 51

N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Volontariato - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Istituzione della voce di spesa denominata "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo".

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Autorizzazione di spesa per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni.

Bilancio e contabilità pubblica - Volontariato - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi ai Comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere volti alla tutela dei beni comuni.



Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2009 relativo ad interventi di ampliamento di edifici.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Inquadramento, a domanda, nel ruolo professionale dell'Avvocatura regionale degli avvocati già in servizio presso la struttura, previa apposita selezione tecnico-pratica.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Impianti di trattamento dei veicoli fuori uso e dei rifiuti metallici - Condizioni per l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività e per l'indicazione della delocalizzazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Volontariato - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati in collaborazione con i Comuni, e/o le scuole e/o le ASL competenti.

- Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 (Legge di Stabilità regionale 2017), art. 3, comma 73 (*recte*: Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 "Legge di stabilità regionale 2019", artt. 4, commi 8, 25 e 53; 9; 19; e 21, commi 1, 15 e 21).....

Pag. 57

N. 74. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Genova del 7 gennaio 2019

Imposte e tasse - Collaborazione volontaria - Omesso rispetto dei termini di pagamento - Mancato perfezionamento della procedura con conseguente attività accertativa e sanzionatoria dell'amministrazione finanziaria.

Imposte e tasse - Sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie - Cause di non punibilità - Mancata esecuzione del pagamento del tributo per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi.

- Decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, artt. 5-*quater* e 5-*quinquies*; decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), art. 6, comma 3.....

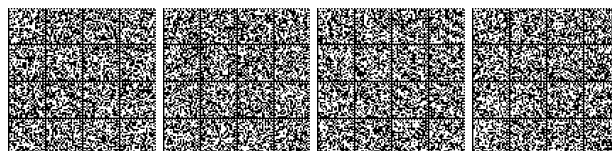
Pag. 67

N. 75. Ordinanza del Tribunale di Pesaro del 24 gennaio 2019

Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore, che ha eseguito il trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).....

Pag. 76



N. 76. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Toscana del 29 settembre 2014

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Violazioni relative alle esportazioni - Mancata presentazione, nei termini previsti, da parte del cedente o del prestatore, della comunicazione di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo, del decreto-legge n. 746 del 1983, convertito, con modificazioni, nella legge n. 17 del 1984 - Applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 471 del 1997.

- Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662), art. 7, comma 4-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)")

Pag. 79



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 118

Sentenza 19 marzo - 16 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente (valutazione ambientale strategica [VAS]; esenzione da VAS e da verifica di assoggettabilità per i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale [PRG] vigente; esenzione da verifica di assoggettabilità a VAS per le varianti non sostanziali al PRG) - Edilizia e urbanistica (individuazione degli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG).

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), artt. 12-*bis*, comma 4, 16, comma 1, e 52, comma 2, lettere *a*), *h*), *i*) e *j*), inserito, il primo, e come sostituiti, gli altri, rispettivamente dagli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12-*bis*, comma 4, 16, comma 1, e 52, comma 2, lettere *a*), *h*), *i*) e *j*), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta) inserito, il primo, e come sostituiti, gli altri, rispettivamente dagli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 giugno-4 luglio 2018, depositato in cancelleria il 6 luglio 2018, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 28 giugno 2018 e depositato in cancelleria il 6 luglio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), ritenendo che tali disposizioni eccedano dalla competenza riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 2, lettera *g*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violino la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.- L'art. 3 impugnato inserisce l'art. 12-*bis* nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), con il quale viene disciplinata la valutazione ambientale strategica (VAS) del piano regolatore generale (PRG) e delle sue varianti.

Il ricorso indirizza la censura nei confronti del comma 4 dell'art. 12-*bis*, ai sensi del quale «[i] piani urbanistici di dettaglio interessanti aree già sottoposte a VAS in occasione della predisposizione di strumenti urbanistici sovraordinati, qualora non comportino ulteriori varianti al PRG vigente, non sono sottoposti né a VAS né alla verifica di assoggettabilità. Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe di non svolgere la verifica di assoggettabilità a VAS in fattispecie in cui, invece, questa deve essere assicurata ai sensi della normativa statale interposta. Infatti, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) prevede all'art. 6, comma 2, lettera *a*), che «viene effettuata una valutazione per tutti i piani [...] che sono elaborati [...] per i settori [...] della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli» e, al successivo comma 3, specifica che per i predetti piani «che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».

La disciplina regionale del PRG e delle modifiche allo stesso prevede, invece, le categorie delle «varianti non sostanziali» e delle «modifiche non costituenti variante». In particolare, il ricorrente evidenzia che tra le seconde vi sarebbero delle ipotesi suscettibili di produrre effetti ambientali non considerati nei processi di valutazione aventi a oggetto gli strumenti di pianificazione sovraordinati. Tra quelle elencate dall'art. 14, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, vengono menzionati gli «adeguamenti di limitata entità, imposti da esigenze tecniche, della localizzazione delle infrastrutture, degli spazi e delle opere destinate a servizi pubblici o di interesse generale» (lettera *b*) e la «destinazione a specifiche opere pubbliche o servizi pubblici di aree che il PRG vigente destina ad altra categoria di opere o di servizi pubblici» (lettera *h*).

La normativa impugnata, pertanto, consentirebbe di escludere la verifica di assoggettabilità a VAS per i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che non comportano «ulteriori varianti al PRG vigente», ma che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e che possono contenere modifiche minori ai piani sovraordinati (qualificate dalla normativa regionale come «modifiche non costituenti variante»).

Di conseguenza, poiché la normativa statale richiamata stabilisce dei livelli di tutela ambientale che anche le Regioni ad autonomia speciale devono assicurare, la legge regionale impugnata, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., avrebbe determinato casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS non previsti dalla legislazione statale interposta, riducendo così i livelli di tutela ambientale stabiliti.

3.- Il ricorso impugna anche l'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018 che, nel sostituire l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 (rubricato «[p]rocedure per la formazione, l'adozione e l'approvazione delle varianti non sostanziali al PRG»), vi prevede al comma 1 che «[l]e varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS».

Secondo il ricorrente, le varianti non sostanziali rientrerebbero senza dubbio tra le modifiche minori ai piani per le quali l'art. 6, commi 2, lettera *a*), e 3, cod. ambiente prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS.

Pertanto, la disposizione impugnata avrebbe determinato casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e alla VAS non previsti dalla legislazione statale, la quale stabilisce dei livelli di tutela ambientale che anche le Regioni ad autonomia speciale devono assicurare. Sussisterebbe pertanto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., essendo stati ridotti i livelli di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale con la normativa interposta.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che sostituisce l'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, rubricato «[d]isciplina applicabile nelle zone territoriali di tipo A» e diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi



del PRG. In particolare, nell'elenco contenuto nel comma 2 del novellato art. 52, la censura si appunta sugli interventi descritti alle lettere *a)*, *h)*, *i)* e *j)*, «di cui non si rinviene corrispondenza» nell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)». Tale disposizione statale stabilirebbe «puntualmente» quali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, sono consentiti nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici nonché nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione.

Il legislatore regionale, con la norma impugnata, non avrebbe rispettato la sfera di competenza esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista e si porrebbe soprattutto in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale e rilevante per delimitare la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica. Quest'ultima, infatti, deve comunque «svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Quanto all'art. 9 del t.u. edilizia, il ricorso richiama la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 68 del 2018 e n. 84 del 2017), affermando che sia il comma 1 che il comma 2, «coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale, quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali, [sarebbero] posti a presidio di valori di chiaro rilievo costituzionale, essendo volti a impedire interventi suscettibili di compromettere l'ordinato uso del territorio e determinare la consumazione del suolo nazionale: le disposizioni statali, quindi, per tali profili, attesa la rilevanza del bene protetto, non po[trebbero] che rendersi applicabili anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale».

Da ultimo, il ricorrente esclude che la legittimità dell'art. 17 possa essere utilmente sostenuta: *a)* dalla previsione normativa del parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, operante «nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, dell'art. 40 delle norme di attuazione del PTP e della L.R. n. 56/1983», *b)* dalla facoltà per i Comuni di non consentire la realizzazione delle strutture pertinenziali indicate dalla lettera *i)* dell'art. 52, comma 2, legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come previsto dal successivo comma 3.

5.- Con atto depositato il 3 agosto 2018 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

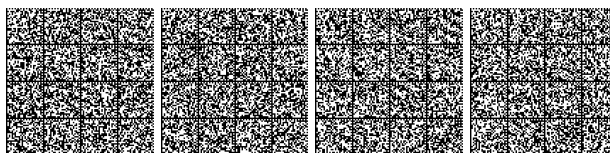
6.- Con riferimento all'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, si sottolinea in primo luogo che l'art. 12-*bis*, comma 4, legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, «mentre non impone di procedere a VAS o a verifica di assoggettabilità» ove gli strumenti attuativi «non comportino ulteriori varianti al PRG vigente», non sancirebbe affatto «alcuna esenzione dall'obbligo predetto “negli altri casi”». Tale formula, avente portata evidentemente “residuale”, darebbe idonea «copertura a tutte le ipotesi che sfuggono a quanto previsto dal primo periodo della disposizione», configurandosi come norma di chiusura per ogni altro possibile caso di variante o modifica.

La deroga riguarderebbe solo l'ipotesi in cui gli aspetti suscettibili di venire in rilievo ai fini della VAS o della verifica di assoggettabilità siano stati già «oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate». Non vi sarebbe dunque una zona franca in grado di sottrarsi alle tutele predisposte mediante la procedura di VAS o di verifica di assoggettabilità.

Da ciò si deduce, anzi, che l'art. 12-*bis*, comma 4, citato, contemplerebbe «un assetto persino più rigoroso di quello desumibile» dalle norme indicate nel ricorso quale parametro interposto, ovvero l'articolo 6, commi 2, lettera *a)* e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, a livello regionale l'esperienza della procedura di VAS o di verifica di assoggettabilità, seppure circoscritto agli aspetti non precedentemente oggetto di valutazione, non interesserebbe, unicamente - come, invece, in sede statale -, i piani e programmi «che determinano l'uso di piccole aree a livello locale» e le loro «modifiche minori», ma sarebbe esteso, di fatto, in virtù dell'espressione «negli altri casi», a ogni possibile variante, indipendentemente dalla sua consistenza qualitativa e/o quantitativa.

Sotto tale profilo, l'art. 12-*bis*, comma 4, si ricollegerebbe all'art. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede la possibilità per le Regioni e le Province autonome di «adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali».

Sostiene la Regione che l'art. 12-*bis*, comma 4, legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 sarebbe, inoltre, ascrivibile alla potestà normativa primaria in materia di «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica» e, ampliando lo spettro di applicazione delle procedure di VAS e di verifica di assoggettabilità, si collocherebbe «nell'alveo degli interventi permessi alle Regioni, a maggiore garanzia dell'interesse ambientale, a fronte dei livelli di tutela omogenei approntati sul territorio nazionale».



Quale ulteriore conferma della compatibilità costituzionale della disciplina regionale impugnata, la difesa segnala come il citato art. 12-*bis*, comma 4, sarebbe del tutto sovrapponibile all'art. 16, dodicesimo comma, secondo periodo, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) ai sensi del quale, ove lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati.

Si richiama, infine, il contenuto dell'art. 23 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 il quale, ai fini della formazione delle varianti al PRG, rimette ad apposita deliberazione del Consiglio regionale la determinazione di adeguati rapporti qualitativi e/o quantitativi tra gli abitanti insediati e da insediare (ivi compresi quelli fluttuanti per ragioni di turismo) e gli spazi da riservare ai servizi locali, tenuto conto degli indirizzi forniti dal piano territoriale paesistico. Alla luce di tale quadro normativo di settore, la difesa regionale sottolinea che la puntuale individuazione dei vincoli procedurali e, soprattutto, sostanziali «alle eventuali varianti al PRG, osti in radice alla possibilità di introdurre, in sede esecutiva, soluzioni capaci di alterare gli impatti ambientali e paesaggistici già scrutinati nella fase di approvazione degli strumenti urbanistici generali».

7.- La Regione autonoma resistente ritiene parimenti non fondata la questione relativa all'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che, nel sostituire l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, vi prevede al comma 1 che «[l]e varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS»).

Si richiamano le «ragioni di ordine letterale e sistematico» esposte a proposito della prima questione e si aggiunge che in senso convergente deporrebbe «la stessa configurazione normativa di siffatte modifiche», che l'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 definisce come «le modifiche al PRG non rientranti nelle categorie di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*)». Si tratterebbe, quindi, di «ipotesi di natura assolutamente “residuale” rispetto a quelle tipizzate», in quanto ulteriori e non rientranti né nelle «varianti sostanziali generali» (art. 14, comma 1, lettera *a*), né nelle «varianti sostanziali parziali» (art. 14, comma 1, lettera *b*), né nelle «modifiche non costituenti variante» (art. 14, comma 1, lettera *c*).

La sistematica contenuta nella citata disposizione attesterebbe come la fattispecie delle varianti non sostanziali non potrebbe, «per definizione, generare mutamenti significativi alle determinazioni urbanistiche e ambientali assunte in occasione della predisposizione degli strumenti generali».

A ulteriore esclusione della fondatezza della censura, si rileva che «anche per le “varianti non sostanziali”, in quanto espressamente qualificate, comunque, come “varianti”», dovrebbe trovare applicazione l'art. 12-*bis*, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, con la conseguenza che, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, una simile fattispecie rientrerebbe «“negli altri casi” (ai quali sono riconducibili, senz'altro, le varianti, anche non sostanziali, al PRG)» per i quali «la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate».

8.- Riguardo alla censura relativa all'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, la difesa regionale ne argomenta la infondatezza, affermando in primo luogo che l'impostazione del ricorrente non terrebbe in debito conto la titolarità in capo alla Regione di una potestà legislativa primaria in tema di «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica» (art. 2, lettera *g*, dello statuto speciale) e di «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio» (art. 2, lettera *q*, dello statuto speciale), la quale - diversamente dalla competenza concorrente in materia di «governo del territorio» - deve essere esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali [...]».

Il ricorrente sarebbe quindi incorso in un «errore prospettico», comprovato dalla giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» (si richiama la sentenza n. 51 del 2006).

Nella fattispecie non potrebbe, quindi, venire in rilievo «il sistema di distribuzione delle attribuzioni normative tra Stato e Regioni, scaturito dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3», poiché le competenze legislative primarie spettanti alla Regione autonoma a norma dell'art. 2, lettere *g*) e *q*) dello statuto speciale risponderebbero «a limiti meno stringenti rispetto all'omologa potestà concorrente invocata nell'atto introduttivo del presente giudizio». La prospettazione del ricorrente, del resto, disconoscerebbe la clausola dell'art. 2, comma 2, del t.u. edilizia, secondo cui «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Si evidenzia, inoltre, che la norma oggetto di impugnativa prefigurerebbe «limitati interventi di edificazione ed infrastrutturazione», alcuni dei quali (gli accessi, le pavimentazioni e gli arredi sulle aree libere pertinentiali: art. 52, comma 2, lettera *j*, numero 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998) identici a quelli che, nel restante territorio



nazionale, ricadono nella sfera della cosiddetta attività edilizia libera. In ogni caso, si tratterebbe piuttosto di interventi «funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, puntualmente perimetrate e strettamente delimitate sul margine dell'edificio storico, quale consolidatosi nel corso del tempo».

La resistente contesta, infine, che il vincolo gravante sulla potestà regionale sia «da ricondurre ad esigenze di tutela di valori che si riflettono nel limite delle “grandi riforme”», in quanto connesse con l'istanza di protezione ambientale. Proprio al fine di evitare che gli interventi amministrativi in tale materia possano determinare un siffatto vizio, la stessa norma subordinerebbe la realizzazione degli interventi menzionati al rilascio del «previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio», nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale; si sarebbe quindi apprestato «un presidio di particolare intensità a favore dei profili ambientali e paesaggistici coinvolti nella realizzazione degli interventi controversi».

9.- Entrambe le parti hanno presentato tempestive memorie prima dell'udienza.

9.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, in aggiunta agli argomenti già contenuti nel ricorso, precisa che la legge regionale impugnata avrebbe introdotto un criterio “automatico” di «catalogazione degli interventi [...] che esclude l'apprezzamento dell'incidenza ambientale anche di interventi di minima entità», senza una «previa valutazione discrezionale a tutela dell'ambiente [...] riducendo, pertanto, il livello di tutela previsto dalla normativa statale». Né si potrebbe ritenere che l'obbligo sia, di fatto, «superato dalle minuziose previsioni di carattere urbanistico» disciplinate dalla normativa regionale, in quanto nella potestà di pianificazione sarebbero insiti effetti sul bene ambiente, dei quali sarebbe doveroso valutare la compatibilità in ciascuna fattispecie.

Quanto alla questione sull'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, per un verso si ribadisce che la competenza esclusiva dello Stato «in tema di conservazione ambientale e paesaggistica» sarebbe alla base della norma statale interposta, l'art. 9 del t.u. edilizia, che osterebbe alla legittimità di norme regionali “peggiorative”; per altro verso si confuta l'argomento della difesa regionale incentrato sul titolo di competenza esclusiva statutaria in materia urbanistica, in considerazione dei limiti ai quali anch'essa sarebbe sottoposta.

9.2.- La memoria della Regione autonoma, con riferimento alla prima questione, ribadisce che la disposizione impugnata non procura alcun vulnus, identificando, piuttosto, il «punto di equilibrio» tra le istanze di salvaguardia ambientale e le «esigenze di economia procedimentale connesse con il principio di buon andamento dell'amministrazione scolpito nell'art. 97 Cost.». I piani di dettaglio esentati dallo svolgimento della procedura di VAS e verifica di assoggettabilità sarebbero unicamente quelli «il cui contenuto sia identico a quello degli strumenti sovraordinati, e non, invece, quelli che introducano varianti ulteriori rispetto a questi ultimi»; ciò sarebbe coerente con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui non vi sarebbe «la necessità di instaurare una procedura ulteriore [di VAS], a fronte di prescrizioni di dettaglio sostanzialmente riprodottrici di quelle contenute nello strumento sovraordinato».

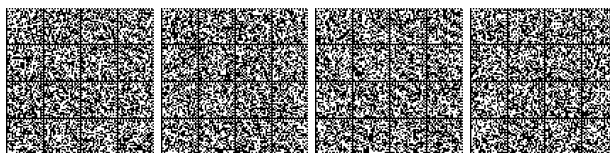
Richiamando la sentenza n. 7 del 2019 di questa Corte si sostiene che, qualora vengano in rilievo «potestà normative intimamente legate» alla competenza statale di tutela dell'ambiente, le Regioni ben potrebbero, nell'esercizio di quelle attribuzioni, «incrementare il tasso di protezione ambientale» rispetto agli standard di tutela omogenei vigenti sul piano statale.

Con riferimento alla seconda questione, si invoca la giurisprudenza amministrativa a sostegno della non predicibilità della reiterazione della procedura di VAS «dinanzi a modificazioni minori e, comunque, non significative, apprestate dal piano attuativo».

Quanto alla terza questione, la memoria richiama, tra l'altro, la sentenza n. 46 del 2014 di questa Corte e ravvisa il principio, di valenza generale, secondo cui eventuali scostamenti della disciplina regionale rispetto a quella statale non integrerebbero, in quanto tali, la «violazione dei limiti opposti dai rispettivi Statuti alle competenze legislative primarie intestate alle Regioni ad autonomia speciale».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), ritenendo che tali disposizioni eccedano la competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



2.- Le prime due questioni attengono al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS).

L'una riguarda l'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che inserisce l'art. 12-*bis* (rubricato «[v]alutazione ambientale strategica») nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), il quale, secondo il ricorrente, ridurrebbe il livello di tutela ambientale stabilito dall'art. 6, commi 2, lettera *a*), e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto consentirebbe di escludere dalla valutazione ambientale i piani urbanistici di dettaglio (PUD) anche quando contengono modifiche minori ai piani sovraordinati, qualificate dalla legislazione regionale come «modifiche non costituenti variante».

L'altra concerne l'art. 9 della medesima legge regionale che, nel sostituire l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, stabilisce, al comma 1 di quest'ultimo articolo, che «[l]e varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS», così introducendo casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e alla VAS non previsti dalla legislazione statale, dal momento che, ad avviso del ricorrente, le varianti non sostanziali rientrerebbero senza dubbio tra le modifiche minori ai piani per le quali l'art. 6, commi 2, lettera *a*), e 3, cod. ambiente prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS.

In tutti e due i casi risulterebbe, quindi, violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.1.- Le questioni sono entrambe fondate.

Il comma 2, lettera *a*), dell'art. 6 cod. ambiente prevede una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, mentre il successivo comma 3 ne ipotizza una possibile esclusione, per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, ma solo all'esito di un giudizio dell'autorità competente che valuti l'assenza di impatti significativi sull'ambiente. Il successivo art. 12 dello stesso cod. ambiente, infatti, struttura un articolato procedimento tra autorità precedente e autorità competente diretto a verificare se il piano possa avere impatti significativi sull'ambiente; il suddetto giudizio rimane necessario anche nell'ipotesi prevista dal comma 6 del medesimo articolo (modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente a verifica di assoggettabilità o a VAS), pur se limitato ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati.

Tali disposizioni del codice dell'ambiente configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Se, da un lato, infatti, la VAS, «disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" [...], di competenza esclusiva dello Stato» (sentenza n. 58 del 2013), le disposizioni citate, dall'altro, sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di «tutela del paesaggio», prevista dall'art. 2, lettera *q*), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta quindi, in ogni caso, vincolata, posto che questa deve essere esercitata nel «rispetto» delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.2.- Entrambe le disposizioni impugnate, invece, contraddicono tale vincolo.

È preliminare considerare che le modifiche introdotte dal legislatore regionale hanno mutato la *sedes materiae* della disciplina in tema di VAS riferita ai piani urbanistici.

Nella sistematica dell'ordinamento regionale la disciplina delle valutazioni ambientali dei piani e progetti urbanistici era, infatti, in precedenza specificamente contenuta nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009).

Con le impugnate disposizioni, invece, la disciplina della VAS relativa ai piani è stata trasferita nella legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

In tale nuova collocazione, tuttavia, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente.



L'indice sintomatico di questa inadeguata impostazione si rinviene laddove il legislatore regionale, all'interno delle disposizioni impugnate, ha stabilito, come rileva l'Avvocatura generale dello Stato, effetti automatici di esclusione delle procedure di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

2.2.1.- Il comma 4 dell'art. 12-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, aggiunto dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, stabilisce, infatti, che «[i] piani urbanistici di dettaglio interessanti aree già sottoposte a VAS in occasione della predisposizione di strumenti urbanistici sovraordinati, qualora non comportino ulteriori varianti al PRG vigente, non sono sottoposti né a VAS né alla verifica di assoggettabilità. Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate».

Va precisato che il piano urbanistico di dettaglio (PUD) è definito dall'art. 48 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 come lo «strumento urbanistico attuativo del PRG», avente la funzione di «esplicitare, negli ambiti considerati, le indicazioni del PRG e, eventualmente, di proporre soluzioni alternative in ordine alla localizzazione dei servizi pubblici, sia puntuali, sia a rete».

Tale definizione consente di qualificare il PUD come un piano elaborato per il settore della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli che determina l'uso di piccole aree a livello locale.

In base alla norma impugnata, nel caso in cui il PUD non comporti «ulteriori varianti» ma determini «modifiche non costituenti variante», come definite ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *c*), della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, il medesimo PUD viene automaticamente escluso ai fini della assoggettabilità o sottoposizione a VAS. Ciò accade, ad esempio: *a*) nel caso di «adeguamenti di limitata entità, imposti da esigenze tecniche, della localizzazione delle infrastrutture, degli spazi e delle opere destinate a servizi pubblici o di interesse generale» (art. 14, comma 7, lettera *b*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998); *b*) in quello della «destinazione a specifiche opere pubbliche o servizi pubblici di aree che il PRG vigente destina ad altra categoria di opere o di servizi pubblici» (art. 14, comma 7, lettera *h*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

Tali fattispecie rientrano invece nelle previsioni dell'art. 6, commi 2, lettera *a*), e 3, cod. ambiente: in tali casi il PUD, infatti, è un piano che determina l'uso di piccole aree a livello locale e, inoltre, apporta modifiche minori ai piani urbanistici sovraordinati. La VAS è quindi necessaria ove, all'esito della apposita verifica di assoggettabilità, l'autorità competente valuti che il PUD produca impatti significativi sull'ambiente.

In tale prospettiva gli argomenti della difesa regionale, secondo cui i PUD esentati sarebbero unicamente quelli «il cui contenuto sia identico a quello degli strumenti sovraordinati», non appaiono dirimenti. Infatti, per un verso, la presenza di modifiche non costituenti variante - ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale - esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto "identico" a quello degli strumenti sovraordinati. Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente (sentenza n. 197 del 2014).

Tali considerazioni consentono di escludere che la disciplina regionale integri, come invece sostiene la difesa della Regione, un innalzamento della tutela ambientale.

Nemmeno convincente è l'argomento della prospettata simmetria contenutistica tra la norma impugnata e l'art. 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Infatti, ai fini del perseguimento di una ragionevole istanza di semplificazione, quest'ultima norma richiede non solo che lo strumento attuativo non comporti alcuna variante, ma anche che il piano sovraordinato contenga una puntuale serie di prescrizioni che giustificano l'esonero dalla duplicazione della valutazione ambientale.

Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, inserito dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità i PUD che determinino modifiche non costituenti variante del PRG vigente.

2.2.2.- La seconda disposizione impugnata, l'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, dispone, sostituendo l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, e in particolare il suo comma 1, in via generale, che: «[I] e varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS».

È utile, anche in questo caso, precisare che, nella disciplina regionale previgente, l'art. 6, comma 4, lettera *d*), della citata legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2009 escludeva dal campo di applicazione della VAS (solo) «le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali comunali e intercomunali, di cui all'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente».



Si può quindi constatare che la nuova norma impugnata, modificando la precedente impostazione, ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente.

Correttamente, perciò, il ricorrente sostiene che le varianti non sostanziali rientrano tra le modifiche minori ai piani di cui all'art. 6, commi 2, lettera *a*), e 3, cod. ambiente: la disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

Non coglie, invece, nel segno la difesa della Regione quando cerca di giustificare la disposizione asserendo che questa riguarda «ipotesi di natura assolutamente "residuale" rispetto a quelle tipizzate»; la giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su «un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità» (sentenza n. 197 del 2014).

Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018

3.- Oggetto dell'ultima questione è l'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che, sostituendo l'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, rubricato «[d]isciplina applicabile nelle zone territoriali di tipo A», è diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG.

La norma incide sulla disciplina urbanistico-edilizia applicabile nelle zone territoriali di tipo A, ossia nelle «parti del territorio comunale costituite dagli agglomerati che presentano interesse storico, artistico, documentario o ambientale e dai relativi elementi complementari o integrativi» (art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998) ed elenca gli interventi consentiti in assenza dei suddetti strumenti attuativi e previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi delle norme statali o regionali.

Tra quelli elencati nel comma 2 del novellato art. 52, la censura statale si appunta sugli interventi descritti alle lettere *a*), *h*), *i*) e *j*), «di cui non si rinviene corrispondenza» nell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)» (d'ora innanzi t.u. edilizia). Tale disposizione statale stabilirebbe «puntualmente» i soli «interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia», consentiti «nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici nonché nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione».

Richiamando la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto ordinario, per le quali il suddetto art. 9 è stato qualificato come principio fondamentale, il ricorrente sostiene che con le norme impuginate il legislatore regionale non solo avrebbe ecceduto la sfera di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista, ma soprattutto si sarebbe posto in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», che, «peraltro, rileva in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica».

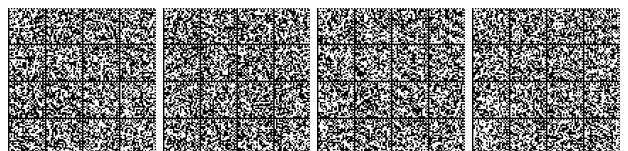
3.1.- La questione non è fondata.

Le norme regionali impugnate riguardano precipuamente la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'art. 2, lettera *g*), statuto reg. Valle d'Aosta, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali.

Occorre dunque verificare se e in che misura l'art. 9 t.u. edilizia possa ritenersi integrare un parametro idoneo a vincolare la suddetta potestà legislativa regionale, dal momento che l'Avvocatura generale dello Stato l'ha puntualmente invocato come norma interposta a sostegno sia della violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sia del mancato rispetto dei vincoli posti alla competenza regionale in materia urbanistica.

Al riguardo va preliminarmente superata l'equivocità della censura: nel caso di specie, infatti, ad assumere rilievo non è il comma 1 dell'art. 9 t.u. edilizia che concerne le aree sprovviste di strumenti urbanistici, ma solo il comma 2 che riguarda, invece, come le norme impuginate, la diversa fattispecie dell'edificazione in porzioni del territorio oggetto di pianificazione generale, ma che, per espressa determinazione degli stessi strumenti generali, necessitano di piani attuativi e questi siano assenti.

In secondo luogo bisogna chiarire che la censura relativa al contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente non è appropriata, in quanto l'evocata norma interposta non vi è direttamente inerente. Quest'ultima, infatti, è contenuta nel t.u. edilizia e attiene, anche secondo la tradizione storico normativa, alla materia edilizia; non a quella della «tutela dell'ambiente», se non forzandone il carattere di trasversalità, fino a ricomprendervi tutto ciò che materialmente incide sul territorio.



3.2.- Il parametro di riferimento rimane, dunque, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l'autonomia regionale. L'art. 2, rubricato «Competenze delle regioni e degli enti locali», del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa concorrente in materia edilizia delle Regioni ordinarie si esercita nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale «desumibili» dalle disposizioni contenute nel medesimo testo unico mentre quella delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano deve essere esercitata «nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Ai fini del presente scrutinio, pertanto, questa Corte deve verificare in che termini le norme impugnate si discostino dal principio desumibile dall'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, il quale, per il suo contenuto, per la sua obiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale.

In merito è opportuno precisare che questa Corte ha già individuato, nella sentenza n. 68 del 2018, la specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'art. 9, ravvisandola nell'esigenza di «salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio». Nella successiva sentenza n. 245 del 2018, ritenendosi non fondata la questione relativa a una legge della Regione Abruzzo, si è ulteriormente specificato il principio ricavabile dal medesimo comma 2 dell'art. 9, affermando che gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano «consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione».

3.3.- Si deve allora considerare che le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione; si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Nello specifico, l'intervento consentito dalla lettera *a*) del comma 2 dell'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come novellato dall'art. 17 impugnato, attiene alla «esecuzione di infrastrutture e servizi anche di privati al di sotto del livello naturale del terreno delle aree libere». La stessa norma precisa che si tratta di interventi in aree che sono comunque inedificabili e che non possono conferire volumetria in altre zone. Tale fattispecie era, peraltro, già contenuta nella legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998: la precedente formulazione richiamava gli interventi nel «sottosuolo», potendosi quindi riscontrare nella novella apportata l'intenzione di chiarire la rilevanza del più preciso riferimento al «livello naturale del terreno», al di sotto del quale gli interventi possono essere consentiti. Inoltre, la delimitazione della tipologia di intervento alle «infrastrutture e servizi» è tale da escludere destinazioni d'uso abitative o che comunque comportino attività umane di tipo continuativo. L'intervento ammesso è, infine, limitato alle specifiche destinazioni indicate e non è tale da comportare nuovo carico antropico né da incidere sulle possibilità edificatorie dell'area libera.

In base alla lettera *h*) del comma 2 dell'art. 52, come novellato dall'art. 17 impugnato, sono consentiti «gli interventi di ampliamento e sopraelevazione degli edifici pubblici, a prescindere dalla classificazione, giustificati dalla necessità di razionalizzare il servizio pubblico presente nell'edificio, o di adeguare l'edificio alla normativa vigente in materia di sicurezza o a norme igienico-sanitarie, previo parere favorevole delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio». Anche tale tipologia di interventi, connotata da una obiettiva razionalità, era già ammessa dalla precedente legislazione della Regione autonoma; le modifiche operate dalla legge regionale impugnata consentono l'esecuzione di tali interventi (prima limitati al «recupero») «a prescindere dalla classificazione» e generalizzano il rinvio alla «normativa vigente» in materia di sicurezza piuttosto che alle «specifiche leggi» nello stesso ambito.

Una ulteriore tipologia oggetto di censura è quella descritta alla lettera *i*) del comma 2 dell'art. 52, sostituito dall'impugnato art. 17, come «la realizzazione di strutture pertinenziali all'edificio principale, secondo i criteri, le modalità e le caratteristiche tipologiche stabilite dalla Giunta regionale, con propria deliberazione». In questi termini la legge regionale impugnata si è limitata a trasporre nell'elenco del comma 2 il contenuto del previgente comma 4-*bis* dello stesso art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, nel quale, tuttavia, le strutture pertinenziali erano definite come «piccole». Pur se la norma rinvia a un provvedimento della Giunta regionale per stabilire criteri, modalità e caratteristiche tipologiche, la nozione di pertinenza porta necessariamente a escludere che l'intervento possa dar vita a un bene avente una consistenza significativa e quindi a una destinazione funzionale autonoma rispetto all'edificio di cui sia pertinenza. La norma, infatti, deve essere interpretata in connessione con l'art. 61, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, che prevede la SCIA edilizia e non il permesso di costruire per la «realizzazione di strutture pertinenziali agli edifici esistenti e di arredi fissi da giardino, come tali privi di funzioni autonome



e destinati invece al servizio esclusivo degli edifici predetti, o di loro parti, i quali non comportino carico urbanistico alcuno, non determinino aggravio sulle opere di urbanizzazione e presentino piccole dimensioni». In tale caso, il comma 3 dell'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, stabilisce che le «disposizioni di cui al comma 2, lettera i), prevalgono sulle norme dei PRG e le sostituiscono», aggiungendo che i Comuni, attraverso le procedure di approvazione delle varianti al PRG, «possono individuare le zone o le sottozone in cui, per particolari motivi di ordine paesaggistico, non è ammessa la realizzazione delle strutture pertinenziali di cui al medesimo comma 2, lettera i)».

L'ultima tipologia di intervento oggetto di censura è quella descritta alla lettera j) del comma 2 dell'art. 52, come novellato dall'art. 17 impugnato, che si riferisce agli «interventi sulle aree libere pertinenziali agli edifici esistenti e relativi a: 1) accessi, pavimentazioni e arredi; 2) muri e recinzioni; 3) parcheggi a raso». Si tratta di interventi accessori di minimo impatto, su aree libere pertinenziali a edifici esistenti, per i quali, fermo il vincolo pertinenziale, la disciplina regionale ammette il regime della SCIA edilizia, ai sensi dell'art. 61, comma 1, lettere c) e i-bis), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, in coerenza con la previsione rinvenibile nell'art. 6, comma 1, lettera e-ter), t.u. edilizia.

Non si è quindi in presenza, come conferma l'esame analitico delle disposizioni censurate, di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere. Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), inserito dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

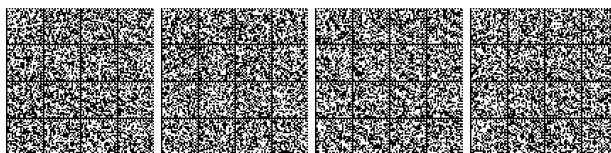
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 119

Sentenza 3 aprile - 16 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque pubbliche (riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale in caso di deficit idrico; maggiorazione del canone demaniale per l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua in caso di proroga) - Energia (incompatibilità territoriale o inidoneità tecnica degli impianti di distribuzione dei carburanti ai fini della decadenza del provvedimento autorizzativo: termine per la presentazione del programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto) - Demanio regionale navigabile (procedure di autorizzazione per interventi di dragaggio manutentivi) - Acque e acquedotti (autorizzazione in sanatoria per l'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi, esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale).

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), artt. 4, comma 1, lettere p) e w); 14; 15 e 16, comma 1.

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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettere p) e w); 14; 15 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 aprile 2018, depositato in cancelleria il 23 aprile 2018, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

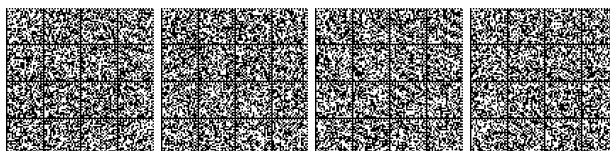
udito nella udienza pubblica del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

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

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato cinque disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità).

La prima disposizione censurata è l'art. 4, comma 1, lettera p), che modifica l'art. 36 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), inserendo in esso i seguenti commi 7-bis e 7-ter: «7-bis. Qualora sul territorio regionale si configuri una situazione di



deficit idrico, il Presidente della Regione, sulla base dei dati rilevati e di quelli forniti dalla Direzione centrale competente in materia di risorse agricole, con decreto di cui è data pubblicazione sul sito istituzionale della Regione, in via d'urgenza: *a)* dichiara lo stato di sofferenza idrica; *b)* individua le riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale, commisurate all'entità del deficit idrico. *7-ter.* Le riduzioni temporanee di cui al comma *7-bis*, lettera *b)*, si applicano alle derivazioni d'acqua per utilizzo irriguo in esercizio lungo i corsi d'acqua dei fiumi Tagliamento e Isonzo e dei torrenti Torre, Meduna, Cellina e Judrio».

L'Avvocatura rileva che la legislazione statale primaria e secondaria «ha individuato i soggetti cui è demandata la gestione delle acque e [...] l'esercizio delle funzioni tecniche relative alla determinazione dei livelli di deflusso minimo vitale». In particolare, è richiamato l'art. 95, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in base al quale, «[s]alvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione». Secondo la difesa statale, la norma sarebbe stata adottata «in virtù dell'art. 117, comma secondo, lett. *s)*, Cost., con finalità di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, e in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., per cui le funzioni amministrative *de quo* sono attribuite alle Autorità di bacino».

L'Avvocatura ricorda che lo Statuto speciale riconosce alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia competenza concorrente nella materia delle derivazioni d'acqua, ma, poiché la loro disciplina rientra nella potestà residuale delle regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, opererebbe la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), e, dunque, ne discenderebbe «quale ulteriore conseguenza l'applicazione del regime ordinario anche in riferimento ai limiti che trova la potestà legislativa regionale in materia». Pertanto, l'art. 95, comma 4, del codice dell'ambiente sarebbe «cogente anche per le Regioni a statuto speciale» e la norma regionale censurata invaderebbe la competenza in materia di ambiente riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, e dall'art. 118, primo comma, Cost.

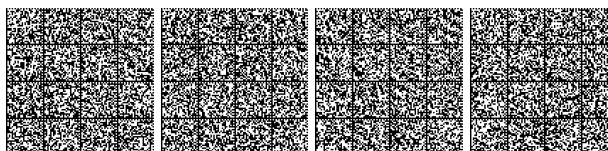
Nel proprio atto di costituzione, depositato il 28 maggio 2018, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nega che il citato art. 95, comma 4, attribuisca la funzione amministrativa in questione all'Autorità di bacino: l'autorità di regolazione del deflusso minimo vitale dei corpi idrici sarebbe «l'autorità concedente del rapporto concessorio, cioè pacificamente la Regione». La resistente ricorda la propria competenza legislativa statutaria in materia di «utilizzo delle acque pubbliche» e la titolarità delle corrispondenti funzioni amministrative ai sensi dell'art. 8 dello Statuto. La norma impugnata, dunque, si limiterebbe a «regolare competenze interne [del Presidente della Regione] alla stessa Regione quale autorità concedente».

Il ricorso sarebbe così infondato per «inesistenza del parametro asseritamente violato». La Regione contesta comunque il percorso argomentativo del ricorrente, osservando che la competenza residuale delle regioni ordinarie è invocata al solo fine di far valere la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, vanificando la competenza regionale statutaria concorrente e giungendo al risultato di applicare il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione in modo restrittivo per l'autonomia speciale.

2.- La seconda disposizione impugnata è l'art. 4, comma 1, lettera *w)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 il comma *3-bis*. Tale norma stabilisce che «[i]l canone demaniale previsto dal decreto di cui al comma 1 è aumentato nella misura di 40 euro per kW nei casi in cui l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua, ferme restando le condizioni stabilite dalle vigenti normative e dal disciplinare di concessione, sia prorogato ai sensi dell'articolo 12, comma *8-bis*, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)».

Secondo l'Avvocatura, la maggiorazione del canone sarebbe contraria «ai principi di ragionevolezza e di parità di trattamento, nonché di tutela della concorrenza», in quanto inciderebbe «negativamente sui gestori operanti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia rispetto a quelli di altre regioni». La norma impugnata eccederebbe «dalle competenze riconosciute alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione», in quanto violerebbe «gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma lettera *e)* della Costituzione».

In particolare, la previsione della maggiorazione del canone contrasterebbe con l'art. 12, comma *8-bis*, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), in base al quale (secondo la formulazione vigente al momento del ricorso), «[q]ualora alla data



di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Il ricorrente osserva che, «[t]rattandosi di materia di tutela della concorrenza non assume rilievo la competenza della Regione in materia di demanio idrico trasferito alla regione medesima ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo n. 265/2001».

Inoltre, la norma impugnata violerebbe l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, che - al momento del ricorso - prevedeva che, «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

Tale disposizione sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, perché mirerebbe ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale.

Infine, il ricorrente rileva che la norma impugnata sarebbe reiterativa dell'art. 61-*bis* della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, che la Regione si sarebbe impegnata ad abrogare.

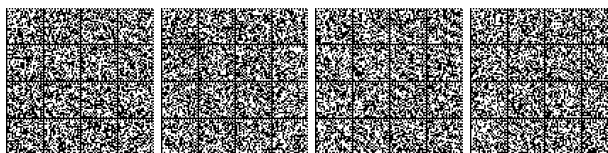
Nel proprio atto di costituzione, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva, in primo luogo, che la norma impugnata è diversa dall'art. 61-*bis* della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, abrogato dall'art. 18 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in quanto l'art. 61-*bis* «prevedeva non un aumento del canone, ma un ulteriore canone aggiuntivo».

La Regione rileva poi che, in base allo Statuto e alle norme di attuazione, ad essa spetterebbero tutte le funzioni concernenti le derivazioni d'acqua, compresa la determinazione dei canoni, disciplinata dall'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015. La norma censurata, dunque, costituirebbe esercizio di questa competenza regionale.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 12, comma 8-*bis*, del d.lgs. n. 79 del 1999, la Regione replica che la norma statale «detta una disciplina palesemente destinata ad una transizione breve», cioè si riferirebbe «ad un procedimento di gara in corso, che tuttavia “non sia ancora concluso”», mentre non riguarderebbe una situazione di proroga indefinita, nella quale non si possono rimettere in gara le concessioni scadute per mancanza del decreto previsto all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999. Secondo la Regione, qualora si volesse applicare l'art. 12, comma 8-*bis*, a questa diversa situazione, dovrebbe essere inteso nel senso «di voler assicurare in ogni caso la continuità della gestione, nei termini precedenti, in essi incluso, e non certo escluso, il potere del concedente di determinare il canone: potere correttamente esercitato con la disposizione regionale».

Quanto all'asserita violazione dell'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la Regione osserva che il decreto ministeriale da esso previsto (che avrebbe dovuto stabilire i «criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico») non è stato emanato e richiama la sentenza n. 158 del 2016 della Corte costituzionale, secondo la quale, in assenza del decreto in questione, le regioni potrebbero determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone rispetto all'utilità del concessionario. La Regione non avrebbe dettato «criteri generali per la determinazione» dei canoni idroelettrici, ma ne avrebbe solo modificato la misura, nell'occasione delle «forzate proroghe».

3.- Con il terzo motivo il ricorrente impugna l'art. 14 (Disposizioni sugli impianti di distribuzione dei carburanti) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Questa disposizione stabilisce che, «[p]er le finalità di cui all'articolo 42, comma 6, della legge regionale 19/2012, sono considerati in condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei carburanti che non presentino al Comune il programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge». L'art. 42, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), prevede che, dopo che il comune ha accertato fattispecie di incompatibilità territoriale ovvero condizioni di inidoneità tecnica e ha invitato il titolare dell'impianto a presentare un programma di adeguamento, ovvero un programma di chiusura e rimozione dell'impianto, entro il termine massimo di sessanta giorni dalla comunicazione (comma 4), «[q]ualora il programma non sia presentato entro il termine previsto il Comune dichiara la decadenza del provvedimento autorizzativo disponendo la chiusura e la rimozione dell'impianto».



Secondo il ricorrente, l'art. 14 si porrebbe in contrasto con la legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), «che ha introdotto disposizioni in materia di incompatibilità degli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 1, commi da 100 a 119), con valenza di norme in materia di concorrenza e di sicurezza stradale, materie rientranti nella legislazione esclusiva statale, anche con riguardo alle disposizioni statutarie regionali». In particolare, la norma impugnata violerebbe l'art. 1, comma 102, della legge n. 124 del 2017, che «fissa i tempi dell'adeguamento con modalità differenti e più stringenti sotto il profilo temporale, benché prorogati» con l'art. 1, comma 1132, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

L'Avvocatura richiama poi l'accordo sancito l'8 marzo 2018 in sede di Conferenza unificata (Accordo, ai sensi degli articoli 4 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'attuazione dell'art. 1, commi 100-119, della legge 4 agosto 2017, n. 124, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", in materia di carburanti).

La norma regionale impugnata, «nel protrarre il termine di adeguamento degli impianti in parola incide sull'intento di uniformare la disciplina in materia su tutto il territorio nazionale, con ciò provocando squilibri concorrenziali». Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Nel suo atto di costituzione la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia precisa che il senso della norma sarebbe il seguente: «se entro 2 anni dall'entrata in vigore della l.r. 3/2018 non viene presentato il programma di adeguamento, il Comune dichiara la decadenza dell'autorizzazione».

La Regione eccepisce poi l'inammissibilità della censura per genericità, in quanto il ricorrente non avrebbe specificato quali sono le «modalità differenti e più stringenti» pretesamente contraddette dalla norma impugnata.

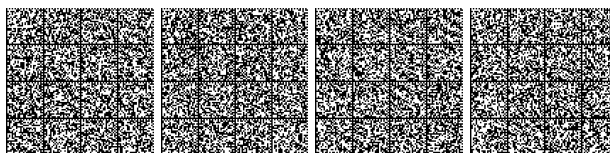
Nel merito, la Regione osserva che le norme statali invocate sarebbero estranee alla «tutela della concorrenza», avendo la finalità di «estromettere dal mercato della distribuzione dei carburanti quegli operatori economici che si trovano in una delle situazioni di incompatibilità territoriale [...] e che non intendano o non possano rimuovere tale situazione provvedendo al completo adeguamento del loro impianto». Esse dovrebbero essere ricondotte invece alla materia «energia», in quanto riguardano il settore della distribuzione dei carburanti, che sono fonti di energia.

Secondo la resistente, la norma impugnata si rivolgerebbe ai comuni, prescrivendo loro di avviare «il procedimento finalizzato alla dichiarazione di decadenza del relativo titolo abilitativo per tutti quegli impianti in situazione di incompatibilità territoriale ancora in esercizio ad una determinata data (15 febbraio 2020)». L'art. 14, dunque, avrebbe «un oggetto specifico, che non coincide con quello delle disposizioni statali invocate, che non prendono in considerazione il momento di avvio del procedimento comunale per la dichiarazione di decadenza del titolo che consente l'esercizio dell'impianto». Inoltre, il termine indicato nella norma impugnata per l'avvio di tale procedimento sarebbe «perfettamente compatibile» con quello previsto dalla legge statale per lo smantellamento dell'impianto (29 agosto 2020).

Infine, la Regione rileva che l'accordo sancito in Conferenza unificata l'8 marzo 2018 sarebbe estraneo al *thema decidendum*.

4.- Nel quarto motivo il ricorrente impugna l'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che modifica l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 21 luglio 2017, n. 29 (Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell'ordinamento regionale nelle materie dell'edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità). Prima della modifica tale disposizione stabiliva che, «[p]er gli interventi di dragaggio manutentivi, coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria». L'impugnato art. 15 ha soppresso l'inciso «, coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale», per cui ora l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 dispone che, «[p]er gli interventi di dragaggio manutentivi che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria».

Secondo il ricorrente, il citato art. 6, comma 1, «prevede ora la possibilità di eseguire interventi di dragaggio manutentivo anche in mare»: a tali interventi si applicherebbe la procedura semplificata di cui allo stesso art. 6, in difformità dall'art. 109, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal regolamento attuativo di tale disposizione (decreto ministeriale 15 luglio 2016, n. 173, recante «Regolamento recante modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini»). La «inoperatività della procedura autorizzatoria di dragaggio in mare ex art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006» determinerebbe la violazione di norme adottate dallo Stato nell'esercizio della



propria competenza in materia di «tutela dell'ambiente» e che vanno anche qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale, nel caso in cui si voglia ricondurre la norma impugnata alla competenza statutaria in materia di «lavori pubblici di interesse regionale».

Nel proprio atto di costituzione, la Regione osserva che la disposizione in questione non ha il significato attribuito dal ricorrente. Essa mirerebbe a introdurre una semplificazione procedurale per gli interventi di dragaggio manutentivi, per i quali «non si richiede più la previa conformità ad un programma preconstituito», mentre non avrebbe affatto l'intento di estendere l'ambito oggettivo della disciplina, includendo anche gli interventi di dragaggio in mare.

5.- Nel quinto motivo il ricorrente impugna l'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Tale disposizione stabilisce che «l'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi di cui all'articolo 40, comma 2, della legge regionale 11/2015, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, è soggetto ad autorizzazione in sanatoria rilasciata dal Comune, previa presentazione dell'istanza di sanatoria entro il 31 dicembre 2018. In tal caso non si applica la sanzione prevista dall'articolo 56, comma 12, della legge regionale 11/2015». L'art. 40, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 dispone che «[l']attingimento di acque superficiali, in zona montana, a mezzo di dispositivi fissi è autorizzato dai Comuni, per la durata massima di cinque anni, per prelievi non superiori a 2 litri al secondo, alle condizioni di cui al comma 1, quando è al servizio di: a) rifugi alpini o malghe; b) edifici isolati non adibiti ad attività economiche e privi di strutture acquedottistiche».

Secondo il ricorrente, la norma impugnata contrasta con l'art. 96, comma 6, del cod. ambiente, «che limita la sanatoria al periodo precedente il 30 giugno 2006, ritenendo i casi di abusiva derivazione o utilizzazione di acque commessi nel periodo successivo sanzionabili a mente dell'art. 17, comma 3, del RD 1775 del 1933», con conseguente invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. A sostegno dell'applicabilità dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla Regione a statuto speciale, l'Avvocatura riproduce l'argomentazione già svolta nel primo motivo di ricorso.

La Regione replica che la questione sarebbe inammissibile, in quanto basata sull'invocazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione operata allo scopo di restringere, e non di ampliare, la sfera di competenza risultante dallo Statuto. Secondo la resistente, la specifica competenza statutaria della Regione in materia di utilizzazione delle acque pubbliche sarebbe limitabile solo da principi fondamentali della materia, nel caso di specie neppure invocati.

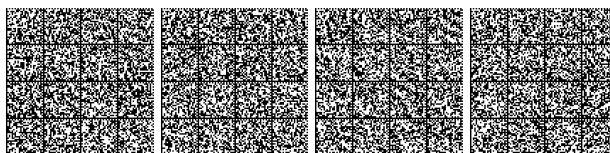
La Regione precisa poi che la sanatoria prevista dalla norma impugnata si riferisce ad un caso ben delimitato: quello delle piccole derivazioni in zona montana. Secondo la resistente, l'art. 96 cod. ambiente, che ha previsto una sanatoria generalizzata per il periodo precedente il 30 giugno 2006, non dovrebbe essere inteso come preclusivo della possibilità per una regione ad autonomia speciale, dotata di competenza statutaria in materia di utilizzazione di acque pubbliche, di attuare una propria politica, «esonero temporaneamente dalla repressione situazioni meritevoli, per fini corrispondenti all'interesse pubblico». Secondo la Regione, l'art. 40, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 considera insediamenti «che o costituiscono essi stessi un servizio reso alla comunità» (rifugi alpini e malghe) «o costituiscono comunque il presidio umano di territori difficili» («edifici isolati non adibiti ad attività economiche e privi di strutture acquedottistiche»). In tali situazioni, il prelievo non autorizzato di piccole quantità d'acqua avrebbe un disvalore limitato. La norma di sanatoria impugnata avrebbe dunque la funzione di tutela delle zone montane, in attuazione dell'art. 44, secondo comma, Cost.

Essa produrrebbe effetti positivi, inserendo le piccole derivazioni montane abusive, difficilmente conoscibili, nell'ordinario sistema autorizzatorio, che ne consente la conoscenza ed il controllo; infatti, l'autorizzazione in sanatoria sarebbe rilasciata a condizione che siano rispettate le rigorose condizioni di cui all'art. 40 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015.

6.- Il 12 marzo 2019 sia l'Avvocatura generale dello Stato che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia hanno depositato memorie integrative, ribadendo gli argomenti a sostegno delle rispettive posizioni.

In particolare, con riferimento alla prima questione, la Regione precisa di averne eccepito l'inammissibilità, in quanto l'argomentazione del ricorrente implicherebbe un'applicazione in malam partem del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

In relazione alla seconda questione, concernente la maggiorazione del canone demaniale, la resistente segnala che entrambe le norme statali invocate come parametro interposto nel ricorso (cioè l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e l'art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999) sono state abrogate dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12. Tale disposizione ha inoltre modificato l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, dettando una nuova disciplina «che va precisamente nella direzione anticipata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia» con la norma impugnata.



In relazione alla quarta questione, concernente le operazioni di dragaggio, la Regione osserva che la norma impugnata non ha esteso le operazioni di dragaggio al mare e che, comunque, l'art. 6 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 fa salve le autorizzazioni richieste dalle norme di tutela ambientale per l'utilizzo dei materiali frutto dell'escavazione: il che escluderebbe la violazione dell'art. 109 cod. ambiente.

In relazione alla quinta questione, la Regione osserva che, a differenza dei condoni occasionati da esigenze finanziarie o dall'adozione di una nuova disciplina, la sanatoria prevista dall'art. 16 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 sarebbe «funzionale alle esigenze conoscitive e gestorie proprie del settore», in collegamento con il Piano regionale di tutela delle acque approvato con decreto del Presidente della Regione 20 marzo 2018, n. 74, attuando l'interesse «alla massima regolarizzazione delle situazioni di prelievo idrico».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna cinque disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità).

La prima disposizione censurata è l'art. 4, comma 1, lettera *p*), che modifica l'art. 36 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), inserendo in esso i seguenti commi *7-bis* e *7-ter*: «*7-bis*. Qualora sul territorio regionale si configuri una situazione di deficit idrico, il Presidente della Regione, sulla base dei dati rilevati e di quelli forniti dalla Direzione centrale competente in materia di risorse agricole, con decreto di cui è data pubblicazione sul sito istituzionale della Regione, in via d'urgenza: *a*) dichiara lo stato di sofferenza idrica; *b*) individua le riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale, commisurate all'entità del deficit idrico. *7-ter*. Le riduzioni temporanee di cui al comma *7-bis*, lettera *b*), si applicano alle derivazioni d'acqua per utilizzo irriguo in esercizio lungo i corsi d'acqua dei fiumi Tagliamento e Isonzo e dei torrenti Torre, Meduna, Cellina e Judrio».

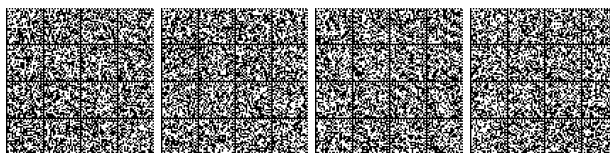
Secondo il ricorrente, l'art. 4, comma 1, lettera *p*), attribuendo al Presidente della Regione il potere di individuare «le riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale», in caso di deficit idrico, violerebbe l'art. 95, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), norma adottata «in virtù dell'art. 117, comma secondo, lett. *s*), Cost., con finalità di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, e in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., per cui le funzioni amministrative *de quo* sono attribuite alle Autorità di bacino». L'art. 95, comma 4, stabilisce che, «[s]alvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione».

La seconda disposizione impugnata è l'art. 4, comma 1, lettera *w*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 il comma *3-bis*. Tale norma stabilisce che «[i]l canone demaniale previsto dal decreto di cui al comma 1 è aumentato nella misura di 40 euro per kW nei casi in cui l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua, ferme restando le condizioni stabilite dalle vigenti normative e dal disciplinare di concessione, sia prorogato ai sensi dell'articolo 12, comma *8-bis*, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)».

Secondo il ricorrente, la norma censurata violerebbe i principi di ragionevolezza, parità di trattamento e tutela della concorrenza, in quanto la previsione della maggiorazione del canone inciderebbe negativamente sui gestori operanti in Friuli-Venezia Giulia, con conseguente violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Inoltre, la maggiorazione del canone si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma *8-bis*, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e con l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, norme riconducibili alla «tutela della concorrenza».

L'art. 12, comma *8-bis*, del d.lgs. n. 79 del 1999 dispone che, «[q]ualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle



normative e dal disciplinare di concessione vigenti». Dal canto suo, l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 stabilisce che, «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

Nel terzo motivo di ricorso il ricorrente impugna l'art. 14 (Disposizioni sugli impianti di distribuzione dei carburanti) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Tale disposizione stabilisce che, «[p]er le finalità di cui all'articolo 42, comma 6, della legge regionale 19/2012, sono considerati in condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei carburanti che non presentino al Comune il programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge». L'art. 42, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), prevede che, dopo che il comune ha accertato fattispecie di incompatibilità territoriale ovvero condizioni di inidoneità tecnica, invitando il titolare dell'impianto a presentare un programma di adeguamento, ovvero un programma di chiusura e rimozione dell'impianto, entro il termine massimo di sessanta giorni dalla comunicazione (art. 42, comma 4), «[q]ualora il programma non sia presentato entro il termine previsto il Comune dichiara la decadenza del provvedimento autorizzativo disponendo la chiusura e la rimozione dell'impianto».

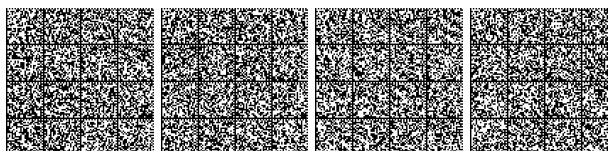
Secondo il ricorrente, l'art. 14 violerebbe la legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), «che ha introdotto disposizioni in materia di incompatibilità degli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 1, commi da 100 a 119), con valenza di norme in materia di concorrenza e di sicurezza stradale», e in particolare il comma 102, che «fissa i tempi dell'adeguamento con modalità differenti e più stringenti sotto il profilo temporale, benché prorogati» con l'art. 1, comma 1132, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

La quarta disposizione impugnata è l'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Essa modifica l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 21 luglio 2017, n. 29 (Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell'ordinamento regionale nelle materie dell'edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità): prima della modifica tale norma stabiliva che, «[p]er gli interventi di dragaggio manutentivi, coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria». L'impugnato art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 ha soppresso l'inciso «, coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale», per cui ora l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 dispone che, «[p]er gli interventi di dragaggio manutentivi che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria».

Secondo il ricorrente, l'art. 15 violerebbe l'art. 109 cod. ambiente e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto avrebbe esteso la procedura semplificata prevista dall'art. 6 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 - prima limitata agli interventi di dragaggio manutentivo da attuare nelle vie di navigazione interna - a quelli da effettuare in mare.

Nel quinto motivo il ricorrente impugna l'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Tale disposizione stabilisce che «[l]'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi di cui all'articolo 40, comma 2, della legge regionale 11/2015, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, è soggetto ad autorizzazione in sanatoria rilasciata dal Comune, previa presentazione dell'istanza di sanatoria entro il 31 dicembre 2018. In tal caso non si applica la sanzione prevista dall'articolo 56, comma 12, della legge regionale 11/2015». L'art. 40, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 dispone che «[l]'attingimento di acque superficiali, in zona montana, a mezzo di dispositivi fissi è autorizzato dai Comuni, per la durata massima di cinque anni, per prelievi non superiori a 2 litri al secondo, alle condizioni di cui al comma 1, quando è al servizio di: a) rifugi alpini o malghe; b) edifici isolati non adibiti ad attività economiche e privi di strutture acquedottistiche».

Secondo il ricorrente, l'art. 16, comma 1, introducendo una sanatoria per le piccole derivazioni montane, violerebbe l'art. 96, comma 6, cod. ambiente, «che limita la sanatoria al periodo precedente il 30 giugno 2006», con conseguente invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.



2.- La prima e la quinta questione, riguardanti rispettivamente l'art. 4, comma 1, lettera *p*), e l'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, sono inammissibili.

Questa Corte ha costantemente affermato che, qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri (o il giudice rimettente) ha l'onere di spiegare perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale (ad esempio, sentenze n. 134 del 2018, n. 52 del 2017 e n. 238 del 2007, ordinanza n. 247 del 2016). In particolare, è stata sottolineata la necessità che siano indicate «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari» (sentenza n. 151 del 2017; nello stesso senso, ordinanza n. 250 del 2007), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), secondo cui, «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

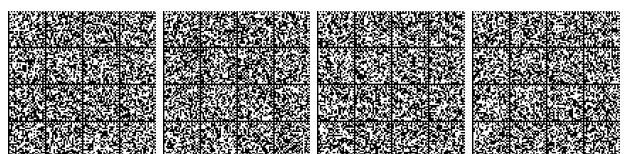
Ai fini appena indicati, la motivazione contenuta nel primo e nel quinto motivo di ricorso è insufficiente. Nel primo motivo il ricorrente si limita a ricordare che l'art. 5, numero 14, dello Statuto speciale riconosce alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa concorrente nella materia delle derivazioni d'acqua pubblica, ma che, poiché esse rientrano nella potestà legislativa residuale delle regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., opererebbe la clausola di maggior favore sopra ricordata; da ciò discenderebbe «quale ulteriore conseguenza l'applicazione del regime ordinario anche in riferimento ai limiti che trova la potestà legislativa regionale in materia». Di simile tenore e ugualmente succinta è l'argomentazione della quinta questione, relativa all'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Per questa via, l'art. 95, comma 4, e l'art. 96, comma 6, cod. ambiente (invocati rispettivamente nel primo e nel quinto motivo di ricorso) sarebbero cogenti anche per le regioni speciali. Con la conseguenza che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (e, quanto al primo motivo, anche l'art. 118, primo comma, Cost.).

Il ricorrente non erra quando presuppone che non si possano meccanicamente separare le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni da quelle che completano lo "statuto" regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell'art. 117, secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie "trasversali", o dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale complessivo statuto di ciascuna specifica funzione che si deve fare riferimento anche quando si tratti di applicare l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come questa Corte ha già chiarito, affermando che «le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili "solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" (sentenza n. 103 del 2003)» (sentenza n. 255 del 2014).

Tutto ciò comporta tuttavia che, come correttamente osservato dalla difesa della Regione resistente, condizione per l'applicazione del Titolo V alla regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, così definito, in base allo stesso Titolo V e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle regioni ordinarie con la riforma del 2001, non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale.

Della descritta comparazione di regimi, delle sue ragioni e dei suoi esiti, deve essere dato conto da chi intenda farne valere i risultati al fine di contestare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge - sia da parte dello Stato che da parte della Regione - come è nel caso in esame.

Di tale raffronto, delle ragioni dell'assunta più ampia autonomia garantita in applicazione di un regime piuttosto che dell'altro, non vi è traccia nel ricorso statale contro la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Il ricorrente si limita ad affermare che l'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., norma assunta come più favorevole, "trascina" con sé quella dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e (quanto al primo motivo) dell'art. 118, primo comma, Cost., senza illustrare in alcun modo la maggiore autonomia che il "regime" complessivo del Titolo V implicherebbe a favore della Regione, alla luce di una comparazione con quello previsto nello Statuto speciale della resistente. In conclusione la prima e la quinta questione di legittimità costituzionale proposte sono inammissibili per insufficienza della motivazione.



3.- Il secondo motivo di ricorso concerne l'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce il comma 3-*bis* nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, prevedendo una maggiorazione del canone demaniale «nei casi in cui l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua [...] sia prorogato ai sensi dell'articolo 12, comma 8-*bis*, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

È innanzitutto inammissibile per difetto assoluto di motivazione la censura di violazione del principio di ragionevolezza e dell'art. 97 Cost., giacché il ricorrente omette di indicare alcun argomento a sostegno del preteso contrasto tra la norma impugnata e i parametri evocati (*ex multis*, sentenze n. 16 del 2019, n. 219 e n. 210 del 2018).

3.1.- Il ricorrente lamenta poi la violazione del principio di parità di trattamento nonché di due norme legislative statali (art. 12, comma 8-*bis*, del d.lgs. n. 79 del 1999 e art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012) assunte come parametri interposti, con la conseguenza che sarebbe invasa la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.)

Le questioni non sono fondate.

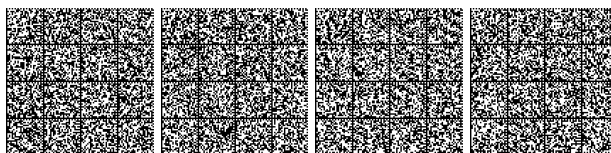
Si deve preliminarmente osservare che il ricorrente, pur prendendo in considerazione la competenza regionale statutaria in materia di demanio idrico, invoca l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost, facendo valere così una competenza esclusiva statale che non trova corrispondenza nello Statuto. Sicché, pur in assenza di eccezioni sul punto della Regione, va precisato che in questo caso uno scrutinio alla luce delle norme statutarie risulta inutile (sentenze n. 103 del 2017, n. 61 del 2009 e n. 391 del 2006).

La censura di disparità di trattamento - tra i gestori operanti nel Friuli-Venezia Giulia e quelli di altre regioni - contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale, come ha ribadito questa Corte trattando un'analogha questione sollevata con riferimento a una legge della Regione autonoma Valle d'Aosta: «accertato che la Regione [...] ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che “il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)” (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 241 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 84 del 2019).

Occorre dunque stabilire se la maggiorazione del canone demaniale si ponga in contrasto con i parametri interposti evocati, con la conseguenza di un'invasione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza». Questa Corte ha già esaminato in due occasioni norme regionali contemplanti una maggiorazione del canone in caso di prosecuzione temporanea della concessione, senza però giungere ad una pronuncia sulla fondatezza della relativa questione (sentenze n. 175 del 2017 e n. 101 del 2016).

3.2.- In primo luogo, si deve osservare che entrambe le norme statali invocate come parametro interposto sono state abrogate dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12. L'art. 12, comma 8-*bis*, del d.lgs. n. 79 del 1999 è stato abrogato dall'art. 11-*quater*, comma 1, lettera b), mentre l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 è stato abrogato dall'art. 11-*quater*, comma 1, lettera c), del d.l. n. 135 del 2018.

Oltre ad abrogare l'art. 12, comma 8-*bis*, la legge di conversione n. 12 del 2019 ha modificato in modo rilevante l'intero art. 12 del d. lgs. n. 79 del 1999, introducendo, fra le altre, le seguenti norme: «1-*sexies*. Per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2023, ivi incluse quelle già scadute, le regioni che non abbiano già provveduto disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità, le condizioni, la quantificazione dei corrispettivi aggiuntivi e gli eventuali altri oneri conseguenti, a carico del concessionario uscente, per la prosecuzione, per conto delle regioni stesse, dell'esercizio delle derivazioni, delle opere e degli impianti oltre la scadenza della concessione e per il tempo necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. 1-*septies*. Fino all'assegnazione della concessione, il concessionario scaduto è tenuto a fornire, su richiesta della regione, energia nella misura e con le modalità previste dal comma 1-*quinqüies* e a riversare alla regione un canone aggiuntivo, rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione; tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'ARERA e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono determinati il valore minimo della componente fissa del canone di cui al comma 1-*quinqüies* e il valore minimo del canone aggiuntivo di cui al precedente periodo; in caso di mancata adozione del decreto entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, fermi restando i criteri di ripartizione di cui al presente comma e al comma 1-*quinqüies*, le regioni possono determinare l'importo dei canoni



di cui al periodo precedente in misura non inferiore a 30 euro per la componente fissa del canone e a 20 euro per il canone aggiuntivo per ogni kW di potenza nominale media di concessione per ogni annualità. 1-*octies*. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Non solo, dunque, la nuova disciplina statale segue la stessa impostazione adottata dalla norma regionale impugnata, prevedendo un canone aggiuntivo a carico del concessionario uscente, dopo la scadenza della concessione e nelle more della procedura di assegnazione, ma essa precisa segnatamente, al comma 1-*sexies*, che tale corrispettivo aggiuntivo è disciplinato dalle «regioni che non abbiano già provveduto». È perciò lo stesso legislatore statale a presupporre che talune regioni possano avere già adottato norme contemplanti un canone aggiuntivo e che tali norme continuino ad operare.

3.3.- In ogni caso, questa Corte ha più volte precisato che «la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni [idroelettrici] devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014). Mentre è ascrivibile alla “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la disciplina di cui all’art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei “criteri generali” che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014)» (sentenza n. 59 del 2017). Questa Corte ha altresì chiarito che «in assenza del suddetto decreto [...] [l]e Regioni [...] hanno attualmente titolo, nell’ambito della propria competenza ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale “della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all’utilità economica che il concessionario ne ricava” (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l’esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016)» (sentenza n. 59 del 2017).

Poiché il ricorrente impugna la norma regionale per invasione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», e non per violazione di un principio fondamentale nella materia dell’energia, è dunque necessario verificare se l’art. 4, comma 1, lettera *w*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce il comma 3-*bis* nell’art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, si limita a quantificare il canone demaniale o se invece definisce i criteri generali per la determinazione dei canoni (sentenze n. 59 del 2017 e n. 158 del 2016). Come visto, la norma regionale prevede una puntuale maggiorazione del canone, sicché si deve concludere che essa non invade la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

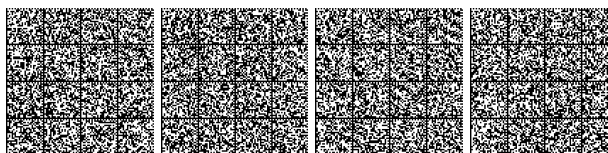
4.- La terza questione, concernente l’art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in materia di impianti di distribuzione dei carburanti, è fondata.

4.1.- In primo luogo, è da rilevare che, sebbene l’epigrafe e la conclusione del terzo motivo di impugnazione facciano riferimento solo all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nello svolgimento del motivo è richiamata anche la competenza statale esclusiva in materia di sicurezza, alla quale (oltre che alla concorrenza) vanno ricondotte le norme statali invocate come parametro interposto. In base al complesso della motivazione è da considerare dunque implicitamente richiamato anche l’art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza.

4.2.- In secondo luogo, va respinta l’eccezione di inammissibilità per genericità, sollevata dalla difesa regionale. Il ricorso richiama specificamente l’art. 1, comma 102, della l. n. 124 del 2017 e, benché non precisi quale sia il termine più stringente fissato da questa disposizione, tale termine è facilmente individuabile, anche tenuto conto del fatto che l’Avvocatura menziona a sua volta la norma che lo ha modificato (art. 1, comma 1132, della legge n. 205 del 2017). La difformità censurata nel ricorso è dunque chiaramente quella tra il termine di dodici mesi (poi prorogati a diciotto), fissato dal citato comma 102 per il completamento dell’adeguamento dell’impianto (termine decorrente dal 29 agosto 2017, cioè dall’entrata in vigore della legge n. 124 del 2017), e quello di due anni fissato dalla norma regionale impugnata per la presentazione del programma di adeguamento (termine decorrente dal 15 febbraio 2018, cioè dall’entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018).

4.3.- In terzo luogo, poiché il ricorrente invoca, espressamente o implicitamente, come visto, l’art. 117, secondo comma, Cost., occorre verificare la sufficienza della motivazione quanto all’applicazione alla resistente di disposizioni relative alle regioni ordinarie.

Il ricorrente qualifica le norme legislative invocate quali parametri interposti come «norme in materia di concorrenza e di sicurezza stradale, materie rientranti nella legislazione esclusiva statale, anche con riguardo alle disposizioni statutarie regionali». Non essendo né la concorrenza né la sicurezza materie menzionate nello Statuto speciale e non ricadendo per altro verso la disciplina dei distributori di carburanti in una materia statutaria (tanto è vero che la stessa



Regione invoca la competenza concorrente in materia di energia prevista all'art. 117, terzo comma, Cost.), la motivazione del ricorso risulta sufficiente, benché stringata. Da quanto esposto a sostegno del motivo di impugnazione emerge infatti con chiarezza l'inutilità di uno scrutinio condotto alla luce delle norme statutarie (sentenze n. 103 del 2017, n. 61 del 2009, n. 391 del 2006).

4.4.- Nel merito, sussiste la violazione dell'art. 1, comma 102, della legge n. 124 del 2017 e dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza.

La legge n. 124 del 2017 introduce «un'anagrafe degli impianti di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale» (art. 1, comma 100) e stabilisce che i titolari degli impianti «hanno l'obbligo di iscrizione nell'anagrafe di cui al comma 100 del presente articolo entro trecentosessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 101).

Contestualmente all'iscrizione nell'anagrafe, i titolari degli impianti devono presentare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, «attestante che l'impianto di distribuzione dei carburanti ricade ovvero non ricade, in relazione ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, in una delle fattispecie di incompatibilità» di cui ai commi 112 e 113 e alle vigenti norme regionali, «ovvero che, pur ricadendo nelle fattispecie di incompatibilità, si impegnano al loro adeguamento, da completare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 102).

Qualora l'impianto di distribuzione dei carburanti ricada nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 102 «e il titolare non si impegni a procedere al relativo completo adeguamento, lo stesso titolare cessa l'attività di vendita di carburanti entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e provvede allo smantellamento dell'impianto». Contestualmente, «l'amministrazione competente dichiara la decadenza del titolo autorizzativo o cessorio relativo allo stesso impianto» (comma 103).

In sintesi, la disciplina statale prevede - a carico dei titolari degli impianti di distribuzione di carburanti - l'obbligo di iscrizione all'anagrafe entro agosto 2018. Prescrive inoltre che, in caso di impianti "incompatibili", il titolare o si impegna - al momento dell'iscrizione - ad adeguare il proprio impianto (e in tal caso l'adeguamento deve avvenire entro il 28 febbraio 2019) o cessa dall'attività di vendita entro il 29 novembre 2018.

La norma regionale impugnata stabilisce invece che il programma di adeguamento (non l'adeguamento) possa essere presentato entro due anni dall'entrata in vigore della stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, cioè entro il 15 febbraio 2020. È dunque chiaro il contrasto con quanto stabilito dalla legge statale, con la conseguenza dell'illegittimità della previsione regionale, in quanto la disciplina statale, e segnatamente il comma 102 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2017, è effettivamente riconducibile alle materie di competenza esclusiva dello Stato richiamate dal ricorrente.

La norma statale ora indicata richiede ai gestori una dichiarazione relativa «ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale» e rinvia ai successivi commi 112 e 113, che contengono situazioni di incompatibilità degli impianti «in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale». Quanto agli impianti ubicati all'interno dei centri abitati, sono considerati incompatibili quelli «privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata», e quelli «situati all'interno di aree pedonali» (comma 112), mentre gli impianti ubicati all'esterno dei centri abitati sono considerati incompatibili se «ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci ad *Y*) e ubicati sulla cuspide degli stessi, con accessi su più strade pubbliche», se «ricadenti all'interno di curve aventi raggio minore o uguale a metri cento, salvo si tratti di unico impianto in comuni montani», e se «privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata» (comma 113).

Il contesto della disciplina statale richiamata conferma che la disposizione statale di riferimento (comma 102) ricade per oggetto e per finalità nella materia della sicurezza stradale, alla quale deve essere primariamente ricondotta, prevalendo tale sua afferenza su quella ad altre materie alle quali secondariamente il tema dell'adeguamento o della chiusura degli impianti di distribuzione potrebbe essere ricondotto (come ad esempio «energia» e «governo del territorio»: sentenza n. 183 del 2012). Ne consegue che la norma stessa costituisce espressione della competenza esclusiva statale in materia di «sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (sull'attinenza a tale materia anche della sicurezza stradale, da ultimo sentenza n. 5 del 2019).

4.5.- La questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. può essere dichiarata assorbita.

5.- La quarta questione, concernente l'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in materia di interventi di dragaggio manutentivi, non è fondata.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata, modificando l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, avrebbe esteso la procedura semplificata ivi prevista, prima limitata agli interventi di dragaggio manutentivi da attuare nelle vie di navigazione interna, a quelli da effettuare in mare, in violazione dell'art. 109 cod. ambiente.



Precisato che gli interventi di dragaggio manutentivi sono «intesi quali operazioni di ripristino della sezione originaria del canale» (art. 4, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017), cioè consistono in operazioni di scavo che hanno lo scopo di portare la profondità del fondale al livello originario, la questione risulta non fondata per due ragioni concorrenti: da un lato, non è esatto ciò che afferma il ricorrente, ossia che la norma impugnata estende genericamente al mare l'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017; dall'altro lato, la norma stessa non contrasta con l'art. 109 cod. ambiente.

Sotto il primo profilo, è utile ricostruire il contesto in cui il citato art. 6 si colloca. La disposizione è contenuta nel capo I del Titolo II della legge regionale, capo intitolato «Disposizioni per la gestione manutentiva del demanio regionale navigabile». L'art. 2, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 dispone che «[a]l fine di garantire la sicurezza della navigazione interna e la salvaguardia dell'ambiente la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia provvede [...] alla gestione manutentiva del sistema idroviario appartenente al demanio regionale navigabile, marittimo, lacuale e fluviale». L'art. 3, comma 1, stabilisce che «[f]anno parte del sistema idroviario e costituiscono beni del demanio regionale navigabile i canali e le vie di navigazione interna, localizzati per la maggior parte del loro sviluppo nella laguna di Marano e Grado».

Nonostante la modifica apportata dalla norma impugnata (che ha soppresso l'inciso «, coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale»), l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, inserito nel proprio contesto di riferimento, non può dunque essere ritenuto comprensivo anche degli interventi di dragaggio manutentivi da effettuare in mare, senza ulteriori specificazioni.

Il ricorrente sottolinea che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 menziona anche il demanio regionale navigabile marittimo (art. 2, comma 2), ma nemmeno tali riferimenti avvalorano la sua tesi, in quanto essi, lungi dall'estendere al mare le attribuzioni regionali, hanno ad oggetto l'unico demanio marittimo trasferito alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ossia la laguna di Marano-Grado: art. 1, comma 2, 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), e artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio stradale regionale, nonché modifiche alla legge regionale n. 17/2009, alla legge regionale n. 28/2002 e alla legge regionale n. 22/2006).

Sotto il secondo profilo, l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, come modificato dalla norma impugnata, non contrasta con l'art. 109 cod. ambiente. Mentre quest'ultimo riguarda l'«Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte», la disposizione regionale fa riferimento agli interventi di dragaggio manutentivi, per i quali stabilisce che «le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria». Essa precisa dunque espressamente che, per la fase successiva al dragaggio (quella che si traduce nel riutilizzo del materiale scavato), va rispettata la vigente normativa di tutela ambientale. Contrariamente a quanto assunto nel ricorso, dunque, la norma regionale impugnata non rende inoperante l'art. 109 cod. ambiente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

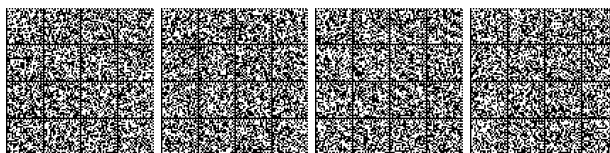
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera p) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190119

N. 120

Sentenza 3 aprile - 16 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Reati di competenza del giudice di pace.

– Codice penale, art. 131-*bis*.

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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

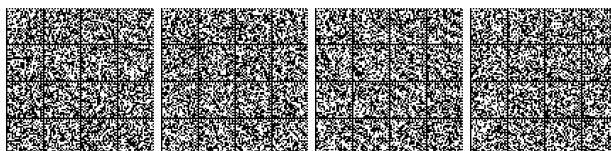
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento penale a carico di D. C., con ordinanza del 6 marzo 2018, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 6 marzo 2018, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, «nella misura in cui esso non è applicabile ai reati rientranti nella competenza del Giudice di Pace».

In punto di fatto il rimettente premette che con atto di appello del 5 aprile 2017, D. C., imputato del reato di lesioni colpose lievi (art. 590 cod. pen.), ha proposto impugnazione, anche ai fini delle statuizioni civili, avverso la sentenza del Giudice di pace di Catania, «con la quale il medesimo era stato condannato alla pena di euro 400,00 di multa, oltre al risarcimento dei danni in favore della parte civile costituita».

Il giudice *a quo* riferisce che l'appellante ha lamentato l'errata valutazione da parte del giudice di primo grado della sussistenza del nesso di causalità tra il sinistro stradale occorso e le lesioni personali riportate dalla persona offesa, nonché l'omessa pronuncia ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468) in ragione dell'intervenuto risarcimento del danno e, in subordine, ha chiesto sentenza di assoluzione ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 530 del codice di procedura penale e 131-*bis* cod. pen., stante la tenuità dell'offesa subita dalla persona offesa, avendo quest'ultima riportato lesioni personali lievi da cervicaglia post-traumatica, giudicate guaribili in giorni otto.

Il rimettente aggiunge, inoltre, che il Giudice di pace ha dichiarato la penale responsabilità dell'imputato sulla base dell'attività istruttoria espletata, correttamente ritenendo sussistente il nesso eziologico tra la condotta colposa del medesimo (consistita nella mancata osservanza della distanza di sicurezza mentre si trovava alla guida del veicolo) e il danno patito dalla persona offesa costituitasi parte civile, ma nulla ha statuito in ordine alla possibilità di una pronuncia ai sensi degli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Riguardo alla doglianza relativa alla mancata applicazione dell'art. 35 del citato decreto legislativo, il rimettente osserva che la giurisprudenza, allo stato, è ondivaga in ordine all'applicabilità di tale disposizione nel giudizio d'appello e che, ad ogni modo, sarebbe preliminare verificare l'applicabilità, nella specie, dell'art. 131-*bis* cod. pen., stante il disposto dell'art. 129 cod. proc. pen. per cui il giudice deve verificare innanzi tutto la possibilità di emettere una pronuncia di assoluzione nel merito (quale quella di assoluzione ex art. 131-*bis* cod. pen.) piuttosto che di mero proscioglimento (quale quella di dichiarazione di estinzione del reato per condotte riparatorie ex art. 35 citato).

Con riferimento, in particolare, al profilo della tenuità del fatto, osserva il rimettente che il Giudice di pace nulla ha deciso in ordine alla possibilità di una pronuncia ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 durante tutto il corso del procedimento e che, per contro, l'appellante, nell'atto introduttivo del giudizio di secondo grado, ha richiesto una pronuncia di assoluzione ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen.

Il rimettente si sofferma sulle differenze intercorrenti tra l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 e l'art. 131-*bis* cod. pen., anche alla luce della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 22 giugno-28 novembre 2017, n. 53683.

In punto di rilevanza, il rimettente ritiene che sussisterebbero tutti i presupposti per adottare una pronuncia ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., atteso che la pena prevista per il reato di cui all'art. 590 cod. pen. rientra nei limiti edittali stabiliti dall'art. 131-*bis*, primo comma, cod. pen. e che si tratta, nella specie, di un'offesa di particolare tenuità, tenendo anche conto delle modalità della condotta, meramente colposa e alla luce dell'esiguità del danno cagionato alla persona offesa.

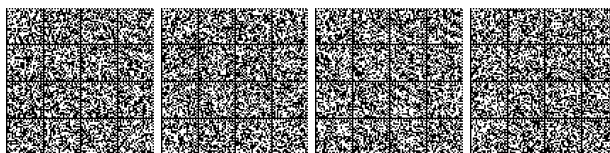
Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente afferma che l'art. 131-*bis* cod. pen., così come interpretato dalla menzionata pronuncia della Corte di cassazione, violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nella misura in cui la causa di non punibilità, prevista dalla disposizione censurata, non è applicabile a fatti di minor disvalore, quali sono quelli rientranti nella sfera di competenza del giudice di pace, mentre ben può trovare applicazione in relazione a fatti di maggiore gravità, rientranti nella cognizione del tribunale.

Sarebbe, infatti, del tutto irrazionale che una norma di diritto sostanziale, quale è l'art. 131-*bis* cod. pen. - introdotta per evitare all'imputato le possibili ricadute negative scaturenti dalla condanna per fatti di minima offensività, i quali, per il comune sentire sociale, sono connotati da minimo disvalore - sia inapplicabile proprio ai reati che, per essere di competenza del giudice di pace, sono per definizione di minore gravità.

2.- Con atto depositato il 18 dicembre 2018, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte di dichiarare la questione inammissibile o infondata.

L'Avvocatura generale, in primo luogo, eccepisce che il rimettente, nell'argomentare la rilevanza della questione, dà priorità, nell'ordine di trattazione, alla questione relativa all'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., rispetto a quella della sussistenza della causa di estinzione del reato prevista dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 come effetto della condotta riparatoria. Afferma che, a differenza di quanto ritenuto dal Tribunale ordinario di Catania, la verifica della sussistenza dei presupposti per un proscioglimento ex art. 131-*bis* cod. pen. non può che seguire, logicamente e giuridicamente, l'esclusione di una causa di estinzione del reato quale quella prevista dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Nel merito, l'Avvocatura ritiene che la questione sia comunque infondata e, a tal proposito, richiama la menzionata pronuncia della Corte di cassazione.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 6 marzo 2018, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, nella parte in cui tale disposizione non è applicabile ai reati rientranti nella competenza del giudice di pace ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468).

Secondo il Tribunale rimettente è violato il principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., allorché una norma di diritto sostanziale sull'esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa - qual è l'art. 131-*bis* cod. pen., introdotta per evitare all'imputato le conseguenze negative derivanti da una condanna per fatti di minima offensività - non sia applicabile a reati che, per essere di competenza del giudice di pace, sono per definizione di minore gravità.

2.- Va preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, che, sotto questo profilo, deduce che il Tribunale rimettente ha ommesso di esaminare innanzi tutto la possibile causa di estinzione del reato ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, quale conseguenza delle condotte riparatorie del danno alla persona offesa.

Premesso che, in generale, il giudice *a quo* può prendere in considerazione per prima una questione, preliminare o di merito, sulla base del criterio della ragione più liquida che comporti l'assorbimento di altre questioni (sentenza n. 188 del 2018), si ha, nella specie, che il Tribunale rimettente motiva plausibilmente l'ordine in cui ha esaminato le censure dell'imputato, appellante avverso la sentenza di condanna del giudice di pace.

Ritiene infatti che, secondo il criterio di priorità desumibile dall'art. 129 del codice di procedura penale, l'accertamento della causa di non punibilità per la particolare tenuità dell'offesa ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., ove applicabile anche ai reati di competenza del giudice di pace, sia logicamente prioritario, ancorché dedotto dall'appellante in via subordinata, rispetto al riconoscimento della causa di estinzione del reato prevista dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Quindi, il mancato previo esame della sussistenza, o no, di una condotta riparatoria idonea a determinare l'estinzione del reato non inficia l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen. Motivatamente il giudice rimettente ritiene che sia questa la disposizione che, escludendo la punibilità per la particolare tenuità dell'offesa, il giudice di primo grado avrebbe potuto innanzi tutto applicare e che invece non ha applicato; ciò di cui l'imputato appellante si duole come motivo di impugnazione. Invece - può aggiungersi - lo stesso appellante non ha affatto censurato la mancata applicazione dell'art. 34 del citato decreto legislativo sull'esclusione della procedibilità dell'azione penale in caso di particolare tenuità del fatto, preclusa dalla richiesta (accolta) della persona offesa, costituitasi parte civile, di risarcimento del danno; né il giudice rimettente ha investito tale norma di alcuna censura di illegittimità costituzionale.

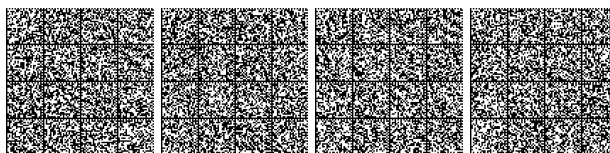
Pertanto, da una parte sussiste una plausibile motivazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., che è quindi ammissibile, ma dall'altra parte tale rilevanza circoscrive e delimita il perimetro della questione stessa a tale unica disposizione (su tale aspetto si tornerà *infra* al n. 7).

3.- Passando al merito, occorre preliminarmente inquadrare il contesto normativo nel cui ambito si pone la questione di legittimità costituzionale nei limiti appena sopra fissati.

L'art. 131-*bis* cod. pen. - inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», in attuazione della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) - prevede una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l'altrettanto generale presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge. Ha affermato questa Corte che «l'offensività deve ritenersi di norma implicita nella configurazione del fatto e nella sua qualificazione di illecito da parte del legislatore» (sentenza n. 333 del 1991).

Il legislatore del 2015, perseguendo una finalità deflattiva analoga a quella sottesa a misure di depenalizzazione ed esercitando l'ampia discrezionalità nel definire «l'estensione di cause di non punibilità, le quali costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali» (sentenza n. 140 del 2009), ha considerato i reati al di sotto di una soglia massima di gravità - quelli per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, nonché quelli puniti con la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva - e ha tracciato una linea di demarcazione trasversale per escludere la punibilità - ma non l'illiceità penale - delle condotte che risultino, in concreto, avere un tasso di offensività marcatamente ridotto, quando appunto l'«offesa è di particolare tenuità».

Su questo presupposto fa perno la norma censurata, poi integrata da requisiti ulteriori della causa di non punibilità, che meglio delineano la fattispecie della particolare tenuità dell'offesa: il comportamento deve risultare non abituale; deve ricorrere l'esiguità del danno o del pericolo; occorre tener conto delle modalità della condotta. La stessa



particolare tenuità è ulteriormente specificata nel secondo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen., che la esclude quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

La perdurante illiceità penale della condotta, anche quando il fatto è di lieve entità, risulta inequivocabilmente dall'art. 651-*bis* cod. proc. pen., secondo cui la sentenza penale irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del prosciolto e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale. Quindi è proprio l'illiceità penale, tra l'altro, che fa stato nel giudizio civile o amministrativo con conseguente configurabilità del danno anche non patrimoniale perché cagionato da reato (art. 185, secondo comma, cod. pen.). Questa Corte ha affermato in proposito che «il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-*bis* cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la “rieducazione del condannato”, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione» (ordinanza n. 279 del 2017).

Inoltre, sono iscrivibili nel casellario giudiziario i provvedimenti definitivi che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., come previsto dall'art. 3, comma 1, lettera *f*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo *A*)».

Questa causa di non punibilità, così declinata, costituisce «innovazione di diritto penale sostanziale» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681) ed è di carattere generale tanto che - come stabilisce espressamente l'ultimo comma dell'art. 131-*bis* - trova applicazione anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante; ciò peraltro non esclude, «ma neppure automaticamente comporta, l'applicazione della causa di non punibilità» (sentenza n. 207 del 2017).

4.- La novità normativa si colloca sulla scia di una disciplina di settore ispirata dalla stessa *ratio*.

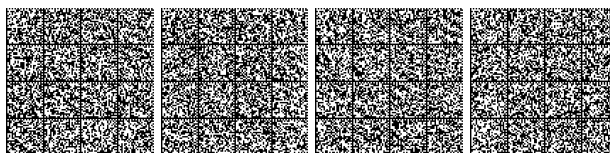
L'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come sostituito dall'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 123 (Sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto. Modifiche al testo delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448), prevede la «tenuità del fatto» come presupposto perché il giudice possa emettere, concorrendo altre condizioni (quale l'occasionalità del comportamento), una sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, avente natura sostanziale di causa di non punibilità, nei confronti dell'imputato minorenne. L'originaria limitazione alla sede processuale dell'udienza preliminare, del giudizio direttissimo e del giudizio immediato è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con conseguente generalizzazione dell'operatività di tale speciale causa di non punibilità al processo minorile (sentenza n. 149 del 2003).

Parimenti l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 esclude la procedibilità per i reati di competenza del giudice di pace quando «[i]l fatto è di particolare tenuità». La nozione di “particolare tenuità” del fatto è ancora più ampia perché è la risultante complessiva di plurimi fattori concorrenti, centrati sull'esiguità del danno o del pericolo derivati dalla condotta astrattamente sussumibile nella fattispecie di reato, ma integrati anche dall'occasionalità della condotta e dalla valutazione del grado della colpevolezza, nonché dal bilanciamento tra il pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta a indagini o dell'imputato e l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento.

Lo spettro più ampio della particolare tenuità del fatto ex art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 è coerente con la costruzione di questa fattispecie come condizione di procedibilità dell'azione penale, piuttosto che come causa di non punibilità.

Si tratta di una regola di carattere generale, tant'è che trova applicazione anche nel caso in cui i reati di competenza del giudice di pace siano giudicati da un giudice diverso da quest'ultimo, quale potrebbe essere il tribunale (art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000).

Le tre citate disposizioni - l'art. 131-*bis* cod. pen. per i reati di competenza del giudice togato, l'art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988 per i reati commessi da minorenni e l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 per i reati di competenza del giudice di pace - convergono a realizzare, sotto questo aspetto, una regolamentazione di sostanziale uniformità in termini di rilevanza della particolare tenuità dell'offesa, nel nucleo essenziale delle norme, pur con vari elementi dif-



ferenziali e specializzanti. Infatti, «il legislatore ben può introdurre una causa di proscioglimento per la “particolare tenuità del fatto” strutturata diversamente» (sentenza n. 25 del 2015); tanto che - si è affermato (ordinanza n. 46 del 2017) - l'art. 131-*bis* cod. pen. costituisce «una disposizione sensibilmente diversa da quella dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000».

5.- È però sorto non di meno il problema interpretativo dell'applicabilità, o no, della causa di non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. anche ai reati di competenza del giudice di pace.

Tale questione ha registrato un iniziale contrasto di giurisprudenza, composto infine dalle Sezioni unite della Corte di cassazione che hanno affermato, come principio di diritto, che la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, prevista dall'art. 131-*bis* cod. pen., non è applicabile nei procedimenti relativi a reati di competenza del giudice di pace (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 22 giugno-28 novembre 2017, n. 53683).

Tale arresto giurisprudenziale, cui la Corte di cassazione ha dato continuità anche in seguito, costituisce “diritto vivente” sicché la disposizione censurata esprime il contenuto normativo così ricostruito. Il dato giurisprudenziale, anche in un ordinamento che non conosce una rigida regola dello *stare decisis*, ma solo la forma attenuata di vincolo interpretativo introdotta dall'art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., identifica la norma espressa dalla disposizione su cui questa Corte è chiamata a svolgere il sindacato di costituzionalità: «le norme vivono nell'ordinamento nel contenuto risultante dall'applicazione fattane dal giudice» (sentenza n. 95 del 1976).

Il rimettente è ben consapevole di ciò e quindi muove le sue censure considerando la norma espressa dalla disposizione censurata nel contenuto ricostruito dalla citata pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione senza necessità di verificare la possibilità di una diversa interpretazione.

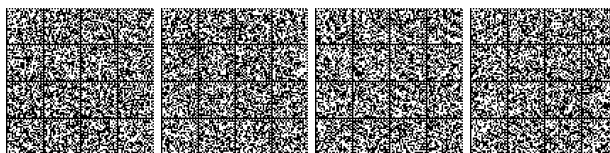
L'inapplicabilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. ai reati di competenza del giudice di pace, predicata da tale pronuncia, si fonda non già sul principio di specialità (art. 15 cod. pen.), ma sulla cosiddetta riserva di codice posta dall'art. 16 cod. pen., che prevede che nelle materie regolate da leggi speciali - e tale è il d.lgs. n. 274 del 2000 - le disposizioni del codice penale - e quindi anche l'art. 131-*bis* - si applicano salvo che non sia stabilito altrimenti. Ma la legge penale speciale in questione (il d.lgs. n. 274 del 2000) contiene già, nel suo complesso, una distinta disciplina della materia. In particolare, l'art. 34 regola integralmente la fattispecie del fatto di particolare tenuità che così scherma l'applicabilità, altrimenti operante, dell'art. 131-*bis* cod. pen. Si tratta di regimi alternativi di fattispecie che hanno come nucleo comune la particolare tenuità del fatto e come elementi differenziali i requisiti di contorno che caratterizzano l'una e l'altra fattispecie.

6.- Tutto ciò premesso, la sollevata questione di legittimità costituzionale non è fondata.

Le ragioni che giustificano, sul piano del rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, questa alternativa risiedono nelle connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace e del procedimento innanzi a quest'ultimo rispetto ai reati di competenza del tribunale. La eterogeneità delle fattispecie di reato poste a confronto esclude la dedotta lesione del principio di eguaglianza (sentenza n. 207 del 2017). Questa Corte ha più volte posto in rilievo che «il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta» (sentenza n. 426 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 415 e n. 228 del 2005).

In particolare - nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non consente di applicare le disposizioni del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace, neppure quando il beneficio sia stato invocato dalla difesa - questa Corte ha evidenziato che il giudice di pace è chiamato a conoscere di reati di ridotta gravità, espressivi, per lo più, di conflitti interpersonali a carattere privato. Si tratta di reati per i quali «è stato configurato un nuovo e autonomo assetto sanzionatorio, nel segno della complessiva mitigazione dell'afflittività, lungo le tre linee direttrici della totale rinuncia alla pena detentiva, della centralità della pena pecuniaria e del ricorso, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, a speciali sanzioni “paradetentive”, limitative della libertà personale, ma comunque nettamente distinte dalle pene carcerarie (permanenza domiciliare e lavoro sostitutivo)» (sentenza n. 47 del 2014). In questo contesto - che vede un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive - l'inapplicabilità del beneficio (per l'imputato condannato) della sospensione condizionale della pena risulta funzionale a evitare che le sanzioni applicabili dal giudice di pace restino prive di ogni concreta attitudine dissuasiva e, con essa, anche della capacità di fungere da stimolo alla collaborazione con l'opera di mediazione del giudice e alla composizione del conflitto.

Per le stesse ragioni è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 274 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui esclude l'applicazione della pena su richiesta delle parti (cosiddetto patteggiamento) nel procedimento penale davanti al giudice di pace (ordinanza n. 50 del 2016).



Le ragioni giustificative di questo duplice regime di esclusione di istituti di carattere sia sostanziale (la sospensione condizionale della pena) che processuale (l'applicazione della pena su richiesta), quali già affermate da questa Corte, a maggior ragione valgono quando la diversità di disciplina consiste soltanto nella diversa modulazione dei requisiti della non punibilità del fatto di particolare tenuità, che nel suo nucleo essenziale è previsto tanto dall'art. 131-*bis* cod. pen. per i reati di competenza del giudice togato quanto dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 per i reati di competenza del giudice di pace.

Anche la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato «la natura eminentemente “conciliativa” della giurisdizione di pace, che dà risalto peculiare alla posizione dell'offeso dal reato, tanto da attribuirgli, nei reati procedibili a querela, un (singolare) potere di iniziativa nella *vocatio in jus*» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 16 luglio-27 ottobre 2015, n. 43264). Si tratta infatti di un procedimento «improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario» (sentenza n. 298 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 85 e n. 415 del 2005, n. 349 del 2004).

Si ha quindi che, sia per i reati di competenza del tribunale, sia per quelli di competenza del giudice di pace, rileva comunque la particolare tenuità del fatto; ma i presupposti della non punibilità, nell'un caso, e della non procedibilità dell'azione penale, nell'altro, non sono pienamente sovrapponibili, ma segnano la differenza tra i due istituti.

Lo scostamento di disciplina, maggiormente significativo, risiede nella particolare valutazione che il giudice è chiamato a fare ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 per operare un bilanciamento tra il pregiudizio per l'imputato e l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento. Ciò però è coerente con le rilevate peculiarità del processo penale innanzi al giudice di pace e dei reati devoluti alla sua cognizione. Per tali reati, che già di per sé non sono gravi, è richiesta al giudice una valutazione più ampia, arricchita da elementi ulteriori. Il giudice deve tener conto del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato; pregiudizio che può concorrere a far ritenere di particolare tenuità il fatto addebitato all'indagato, allargandone la portata ove non sussista un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento.

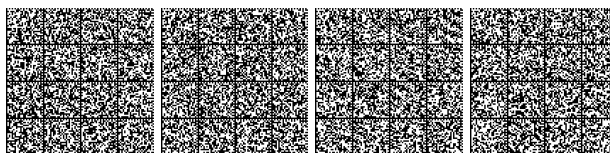
Nel complesso, la particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 ha uno spettro più ampio dell'offesa di particolare tenuità ex art. 131-*bis* cod. pen., tant'è che incide più radicalmente sull'esercizio dell'azione penale e non già solo sulla punibilità. E infatti la pronuncia del giudice non è iscritta nel casellario giudiziario, a differenza della sentenza che dichiara la non punibilità ex art. 131-*bis* cod. pen.; né, a differenza di quest'ultima, la pronuncia di improcedibilità ex art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 è idonea a formare alcun giudicato sull'illiceità penale della condotta, come nella fattispecie dell'art. 651-*bis* cod. proc. pen.; neppure, per la stessa ragione, tale pronuncia è impugnabile dall'imputato, a differenza della sentenza di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen. (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 8 marzo-12 luglio 2018, n. 32010).

L'alternatività delle due disposizioni emerge anche sotto altro aspetto. Hanno precisato le Sezioni unite (Cass., sez. un. pen., n. 53683 del 2017) che - quando all'imputazione di un reato di competenza del giudice di pace si aggiunge, a carico dello stesso indagato o imputato, un reato di competenza del tribunale legato da nesso di connessione, pur nel limitato ambito applicativo di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 274 del 2000, secondo cui ricorre la connessione soltanto nel caso di persona imputata di più reati commessi con la stessa unica azione od omissione (sentenza n. 64 del 2009) - si ha non solo che si radica la competenza nel tribunale per entrambi i reati, ma anche che vengono meno le ragioni del maggior favore per l'imputato della regola processuale della improcedibilità dell'azione penale per la particolare tenuità del fatto e si riespande la regola comune codicistica della non punibilità per la particolare tenuità dell'offesa, estesa anche al reato che, in mancanza della connessione, sarebbe stato di competenza del giudice di pace.

7.- In vero, vi è, interna alla disciplina della procedibilità dell'azione penale per i reati di competenza del giudice di pace, anche una deroga alla regola dell'improcedibilità ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000: è quella che deriva dall'opposizione della persona offesa dopo l'esercizio dell'azione penale, prevista dal comma 3 di tale disposizione. Infatti, in tal caso, l'opposizione ha l'effetto di precludere al giudice - dopo che l'azione penale sia già stata esercitata non essendo stata ritenuta, nella fase delle indagini preliminari, la particolare tenuità del fatto - la possibilità di rilevare successivamente, in giudizio, tale presupposto; si è parlato di “facoltà inibitoria” o di “potere di veto” della persona offesa al recupero in giudizio della possibilità per il giudice di valutare la particolare tenuità del fatto per dichiarare improcedibile l'azione penale già esercitata.

In proposito, questa Corte (ordinanza n. 63 del 2007) ha già rilevato che l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000 prevede, nella fase successiva all'esercizio dell'azione penale, non già una condizione positiva (il «consenso»), ma una condizione negativa (la non opposizione: «se l'imputato e la persona offesa non si oppongono»).

Successivamente le Sezioni unite (Cass., sez. un. pen., n. 43264 del 2015), componendo un contrasto di giurisprudenza, hanno precisato, in termini restrittivi, la portata dell'opposizione della persona offesa che paralizza l'operatività dello speciale regime dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, affermando che la «volontà di opposizione deve essere



necessariamente espressa, non potendosi desumere da atti o comportamenti che non abbiano il carattere di una formale ed inequivoca manifestazione di volontà». Inoltre, hanno puntualizzato che l'opposizione è atto personale della persona offesa e va dichiarata in udienza, sicché la mancata partecipazione al dibattimento della persona offesa (regolarmente citata o irreperibile) non è ostativa della facoltà del giudice di valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 34, comma 1. È, però, sufficiente la richiesta di risarcimento del danno della persona offesa costituitasi parte civile, così come nella specie si è verificato nel giudizio *a quo*, secondo la narrazione del giudice rimettente.

In tale evenienza, in cui risulti ritualmente proposta l'opposizione della persona offesa dopo l'esercizio dell'azione penale, si ha che, da una parte, continua comunque a non applicarsi la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., perché in generale tale disposizione non riguarda i reati di competenza del giudice di pace e si è sopra argomentato in ordine alla giustificazione di tale regime alternativo. Ma d'altra parte, in concreto, neppure la causa di non procedibilità di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 trova applicazione, né potrebbe ritenersi - allo stato attuale della giurisprudenza - che si riespanda il regime comune dell'art. 131-*bis* cod. pen., giacché la più volte richiamata pronuncia delle sezioni unite (Cass., sez. un. pen., n. 53683 del 2017) predica ciò solo con riferimento all'ipotesi della connessione con altro reato di competenza del tribunale.

Questa facoltà di opposizione, però, costituisce una deroga che appartiene alla regolamentazione dell'improcedibilità dell'azione penale in caso di reati di competenza del giudice di pace per fatti di particolare tenuità, deroga collegata alla speciale tutela riconosciuta alla persona offesa, di cui è espressione, in parallelo, la (parimenti derogatoria) facoltà di quest'ultima di proporre ricorso immediato al giudice per i reati perseguibili a querela (art. 21 del d.lgs. n. 274 del 2000).

8.- In conclusione, non viola i principi di eguaglianza e di ragionevolezza la non applicabilità, ritenuta dalla giurisprudenza, della causa di non punibilità per la particolare tenuità dell'offesa di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. in caso di reati di competenza del giudice di pace, per i quali opera invece la causa di improcedibilità dell'azione penale per la particolare tenuità del fatto di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000.

La sollevata questione di legittimità costituzionale va quindi dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 121

Sentenza 3 aprile - 17 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e Previdenza sociale - Lavoratori in agricoltura - Imposizione di contributi INPS - Accertamento in base a stima tecnica del fabbisogno dell'impresa di un maggior numero di giornate lavorative rispetto a quelle risultanti dalle dichiarazioni trimestrali della manodopera occupata.

- Decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608.

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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

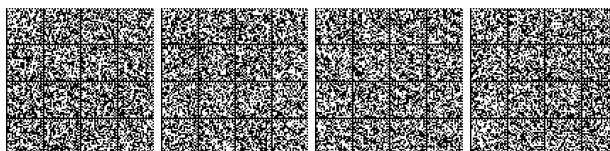
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608, promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, nel procedimento tra Giancarlo Trecapelli e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 9 luglio 2018, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di Giancarlo Trecapelli, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Carlo De Angelis per Giancarlo Trecapelli e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 luglio 2018 (reg. ord. n. 158 del 2018), la Corte d'appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38, 76 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa, della



legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce in punto di fatto che, con verbale di accertamento ispettivo del 5 marzo 2013, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contestava a Giancarlo Trecapelli, titolare dell'«omonima impresa agricola», «un fabbisogno di occupazione significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali denunciate dalla ditta», con riguardo agli anni 2007-2011, fabbisogno che, inizialmente quantificato in 6.165 giornate, veniva successivamente rideterminato, con un ulteriore verbale del 5 maggio 2013, in 2.687 giornate, per un complessivo debito contributivo di euro 94.637,00. Giancarlo Trecapelli chiedeva al (non meglio precisato) «Tribunale» di accertare che nulla era da lui dovuto all'INPS a tale titolo, in quanto il suddetto verbale «non conteneva l'elenco nominativo dei lavoratori per i quali la contribuzione veniva pretesa». Lo stesso Tribunale respingeva la domanda di accertamento negativo e Giancarlo Trecapelli proponeva appello avverso la sentenza di primo grado. L'INPS resisteva all'appello.

1.2.- La Corte d'appello di Roma premette che l'INPS pretende il versamento dei contributi sulla base dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993. Dopo quanto previsto dal precedente comma 2 - secondo cui, «[a]i fini del raffronto tra i dati aziendali accertati e gli elementi relativi alla manodopera occupata acquisiti sulla base delle risultanze del collocamento, gli uffici dello SCAU provvedono ad una stima tecnica a mezzo visita ispettiva e determinano il numero delle giornate di lavoro occorrenti in relazione all'ordinamento colturale dei terreni, al bestiame allevato, ai sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, ai periodi di esecuzione dei lavori, nonché alle consuetudini locali [...]» - il denunciato comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 375 del 1993 stabilisce che, «[q]ualora dal raffronto risulti che il fabbisogno di occupazione determinato sulla base della stima tecnica è significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali, l'INPS diffida il datore di lavoro a fornirne motivazione entro il termine di quaranta giorni. Nel caso in cui non venga fornita adeguata motivazione e non siano stati individuati i lavoratori utilizzati e le relative giornate di occupazione, l'INPS procede all'imposizione dei contributi da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni ed integrazioni».

Secondo il rimettente, tale disposizione «prevede la possibilità di addebitare contribuzione per lavoratori che non siano stati preventivamente individuati nominativamente e personalmente».

1.3.- Ciò premesso, la Corte d'appello di Roma espone che, con la sentenza n. 65 del 1962, la Corte costituzionale, «in materia pressoché identica», ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, degli artt. 4 e 5 del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949 (Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura), in quanto stabilivano la contribuzione in base al criterio presuntivo cosiddetto dell'ettaro-coltura anziché sulla base dell'impiego di manodopera «per ogni singola azienda agricola», nonché, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 5 del decreto legislativo 23 gennaio 1948, n. 59 (Modificazioni alla procedura e ai termini per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati), nella parte in cui consentiva di lasciare sussistere il predetto sistema dell'accertamento presuntivo, con il «risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovavano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non erano in uguali condizioni» (punto 8 del Considerato in diritto). A seguito di tale sentenza, la legge 18 dicembre 1964, n. 1412 (Accertamento dei lavoratori agricoli aventi diritto alle prestazioni previdenziali e accertamento dei contributi unificati in agricoltura) prevede l'obbligo dei datori di lavoro agricoli di presentare denunce periodiche dei lavoratori assunti e delle giornate da essi prestate (art. 2), «al fine di garantire la [...] corrispondenza tra i periodi lavorativi e la [...] copertura contributiva e per consentire la registrazione delle retribuzioni assoggettate a contribuzione per ciascun lavoratore, dato indispensabile per quantificare la prestazione previdenziale spettante a ciascun assicurato». Con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), il legislatore delegò il Governo a emanare uno o più decreti legislativi per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici, con l'osservanza, quanto alla previdenza nel settore agricolo, del principio e criterio direttivo della «razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e di accertamento e riscossione dei contributi, tenuto conto della disciplina vigente per la generalità dei lavoratori e dei principi contenuti nella legge 9 marzo 1989, n. 88, al fine di una migliore efficienza del servizio e del rafforzamento delle misure contro le evasioni e le elusioni» (art. 3, comma 1, lettera aa). In attuazione di tale delega, è stato emanato il d.lgs. n. 375 del 1993, il cui art. 6, comma 2 prescrive che, nella dichiarazione della manodopera occupata da presentare ogni trimestre, il datore di lavoro agricolo deve indicare,



tra l'altro, «le generalità, la residenza ed il codice fiscale dei lavoratori occupati, nonché, per ciascuno di essi, la categoria, la qualifica, il lavoro svolto, il periodo di lavoro, il numero di giornate prestate o comunque retribuite in ciascun mese del trimestre precedente», dati «tutti [...] indispensabili per poter accreditare le contribuzione sulla posizione assicurativa di ciascun lavoratore e per conoscere la retribuzione assoggettata a contributi». Con l'ordinanza n. 184 del 1999, la Corte costituzionale, nel richiamare la sentenza n. 65 del 1962, affermò che «il criterio contributivo commisurato al numero dei lavoratori occupati, alla durata, alla quantità ed alla retribuzione del lavoro prestato, risponde ad un principio generale del sistema previdenziale, che il legislatore ha apprestato per assicurare ai lavoratori prestazioni rispondenti alla garanzia costituzionale di protezione sociale (art. 38 Cost.)».

1.4.- Tutto ciò esposto, il rimettente afferma che, «quindi», il denunciato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 viola gli «artt. 76 e 77 [Cost.] in quanto reca [...] disposizioni eccedenti la delega di cui all'art. 1, lettera aa) [recte: art. 3, comma 1, lettera aa)] della legge 23 ottobre 1992, n. 421», nonché gli «artt. 3 e 38 [Cost.] in quanto il criterio presuntivo dettato da tale norma conduce al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non sono in uguali condizioni, nonché al risultato di convertire di fatto l'obbligazione contributiva in una mera ed ulteriore sanzione rispetto a quelle già previste dall'ordinamento, violando il principio per cui i contributi versati dal datore di lavoro sono specificamente destinati a finanziare, sia pur collettivamente e impersonalmente, le prestazioni previdenziali».

1.5.- Il rimettente asserisce la rilevanza della questione poiché «la norma positiva di cui si tratta impedisce l'accoglimento della domanda attorea, possibile soltanto attraverso l'eliminazione della stessa».

1.6.- Il giudice *a quo* solleva quindi questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993, «nella parte in cui impone all'INPS di richiedere alle imprese agricole contributi previdenziali non collegati a soggetti nominativamente individuati bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica».

2.- Si è costituito nel giudizio Giancarlo Trecapelli, appellante nel processo principale, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate fondate.

2.1.- Ad avviso della parte, la disciplina della previdenza dei lavoratori agricoli confermerebbe che, «in tanto sorge una obbligazione contributiva anche nei confronti dell'imprenditore agricolo[,] in quanto quella contribuzione [...] sia suscettibile di imputazione sulla posizione assicurativa di ciascun singolo lavoratore».

Né potrebbe aversi «una obbligazione contributiva indifferenziata, idonea ad incrementare genericamente le risorse finanziarie dell'ente previdenziale», attesa la differenza tra la stessa obbligazione contributiva e l'obbligazione tributaria.

La parte conclude sul punto che, «[p]erciò, l'addebito operato dall'INPS [...], calcolato [...] in base alle sole caratteristiche del fondo agricolo, ma senza preventivamente procedere all'individuazione dei soggetti ai quali la contribuzione pretesa deve essere imputata, è da ritenere radicalmente nullo in quanto privo dei caratteri propri dell'obbligazione contributiva, finendo così col rivestire il carattere di sanzione: carattere non previsto dalla legge, ovvero di imposta: carattere [che sarebbe stato] escluso esplicitamente dalla Corte costituzionale con la [...] sentenza n. 65 del 1962».

2.2.- Né si potrebbe ritenere che il censurato art. 8, comma 3, abbia «conferito [...] un potere di accertamento presuntivo di manodopera, per soggetti non nominativamente individuati».

Infatti, in base a una lettura «costituzionalizzante» di tale disposizione, dovrebbe ritenersi che il legislatore delegato abbia disposto che «l'ente previdenziale avrebbe il diritto a rideterminare la contribuzione dovuta per gli stessi lavoratori denunciati [...], restando escluso che l'ente possa calcolare la contribuzione per lavoratori diversi da quelli denunciati o direttamente individuati dall'ente, prendendo a base il fabbisogno risultante dalla stima tecnica, in quanto una [...] contribuzione avulsa dalla individuazione dei lavoratori alla quale essa andrebbe accreditata, risulterebbe priva di imputazione, in violazione dei criteri enunciati dalla norma delegante».

A quest'ultimo proposito, la parte asserisce che l'art. 3, comma 1, lettera aa), della legge n. 421 del 1992 «ha voluto garantire la piena corrispondenza tra il sistema contributivo applicabile al settore agricolo a quello vigente nei restanti settori del regime generale per lavoratori dipendenti», il quale «esclude la possibilità di addebitare la contribuzione per lavoratori che non siano stati preventivamente nominativamente individuati».

La parte ribadisce che tale lettura della disposizione denunciata è «l'unica rispettosa degli artt. 3 e 38, nonché degli artt. 76 e 77 Cost.», questi ultimi in relazione all'art. 3, comma 1, lettera aa), della legge n. 421 del 1992.

Da ciò l'illegittimità di una pretesa contributiva avanzata «in base a un calcolo astratto della manodopera che sarebbe stata impiegata in ambito aziendale, senza preventivamente procedere all'individuazione dei lavoratori beneficiari della maggiore contribuzione».



2.3.- La parte conclude affermando la fondatezza delle questioni sollevate in riferimento sia agli artt. 76 e 77 Cost., sia agli artt. 3, 38 «e 53» Cost., qualora il denunciato art. 8, comma 3, sia «interpretato nel senso che esso abbia conferito all'ente previdenziale (in contrasto con i principi enunciati da Corte Cost. 26 giugno 1962, n. 65 [...]) il potere di esigere contribuzione a carico dell'imprenditore agricolo che abbia denunciato una manodopera inadeguata rispetto alle esigenze del Fondo, senza preventivamente procedere alla individua[zione] dei lavoratori ai quali la maggiore contribuzione pretesa andrebbe accreditata, con la conseguenza di convertire l'obbligazione contributiva in una ulteriore sanzione, rispetto a quella già prevista dall'ordinamento, e non autorizzata dal legislatore delegante, ovvero in una imposta a destinazione innominata».

3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

3.1.- Secondo l'interveniente, tali questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili perché «l'ordinanza di rimessione è priva di una motivazione congrua e sufficiente [...]; limitandosi, inoltre, il Giudice *a quo* a motivare per *relationem* con riferimento a precedenti giurisprudenziali [della] Corte, senza svolgere una motivazione specifica, in particolare richiamando le sentenze n. 65/1962 [...] e n. 184/1999».

3.2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sollevate sarebbero, comunque, infondate.

L'interveniente rappresenta che, nell'ordinanza di rimessione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 sarebbe ipotizzata in virtù di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 65 del 1962.

Lo stesso interveniente osserva però che questa sentenza aveva a oggetto delle disposizioni per cui la contribuzione nel settore agricolo era determinata in base al criterio presuntivo cosiddetto dell'ettaro-coltura, che era «applicato in modo indiscriminato a tutte le aziende, [...] senza tenere in nessun conto [...] le oggettive differenze tra unità produttive», con la conseguente ravvisata violazione dell'art. 3 Cost.

Il sistema di determinazione dei contributi previdenziali agricoli previsto dal censurato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 si fonderebbe invece «su una stima tecnica del fabbisogno di manodopera della singola, precipua azienda agricola e su quanto riscontrato nel corso della visita ispettiva». Tale stima, in particolare, «consent[irebbe] la quantificazione puntuale del fabbisogno lavorativo della specifica azienda».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'imposizione contributiva ai sensi del denunciato art. 8, comma 3 avrebbe «la finalità di assicurare la contribuzione previdenziale a quei lavoratori, non identificati all'atto della verifica ispettiva per la mancata collaborazione del datore di lavoro, ma che potrebbero essere individuati in momenti e situazioni successivi all'accertamento. In assenza di tale disposizione la contribuzione sarebbe irreversibilmente perduta qualora l'accertamento dei lavoratori avvenga ad intervenuta prescrizione o cessazione dell'azienda».

Sarebbe, pertanto, del tutto improprio attribuire alla contribuzione ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 una natura sanzionatoria, mentre la stessa contribuzione «non può che essere destinata al finanziamento del sistema previdenziale».

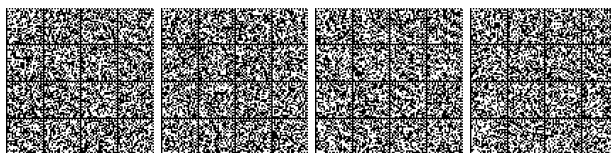
4.- In prossimità dell'udienza pubblica, Giancarlo Trecapelli ha depositato una memoria.

Secondo la parte, il Presidente del Consiglio dei ministri pretenderebbe di «scindere il momento di insorgenza dell'obbligo contributivo ed il momento di individuazione del soggetto a favore del quale accreditare la contribuzione sulla singola posizione contributiva», laddove «la conoscenza di questi dati costituisce uno dei requisiti essenziali perché possa sorgere l'obbligazione».

Tale problematica sarebbe stata affrontata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nella sentenza 29 luglio 1999, n. 8253.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38, 76 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608.



Il giudice rimettente è investito dell'appello avverso la sentenza del tribunale che aveva rigettato la domanda di accertamento negativo proposta dal titolare di un'impresa agricola, in seguito alla notificazione di un verbale di accertamento ispettivo con il quale l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), ai sensi del denunciato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993, aveva proceduto all'imposizione dei contributi per il maggior numero di giornate lavorative, rispetto a quelle risultanti dalle dichiarazioni trimestrali della manodopera occupata, corrispondenti al fabbisogno di occupazione dell'impresa determinato sulla base della stima tecnica di cui al comma 2 dello stesso art. 8.

2.- Per comprendere le censure del rimettente, è necessario ricostruire preliminarmente il quadro normativo in cui esse si inseriscono.

Nell'ambito della delega per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici conferita al Governo dall'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), la lettera *aa)* del comma 1 di tale articolo, con riguardo alla previdenza nel settore agricolo, stabilì, tra l'altro, il principio e criterio direttivo della «razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e di accertamento e riscossione dei contributi, tenuto conto della disciplina vigente per la generalità dei lavoratori e dei principi contenuti nella legge 9 marzo 1989, n. 88, al fine di una migliore efficienza del servizio e del rafforzamento delle misure contro le evasioni e le elusioni».

In attuazione di tale delega fu adottato il d.lgs. n. 375 del 1993, concernente la «razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi».

Di tale decreto viene qui in rilievo l'art. 8 - che, sotto la rubrica «Controlli», contiene anche la disciplina dell'accertamento dei contributi dovuti per i lavoratori dell'agricoltura - di cui interessano, in particolare, oltre al denunciato comma 3, i commi 2 e 5.

Quanto al comma 2, esso stabilisce che, ai fini del raffronto tra i dati aziendali accertati e gli elementi relativi alla manodopera occupata acquisiti sulla base delle risultanze del collocamento, gli uffici procedono a una «stima tecnica a mezzo visita ispettiva», mediante la quale «determinano il numero delle giornate di lavoro occorrenti in relazione all'ordinamento colturale dei terreni, al bestiame allevato, ai sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, ai periodi di esecuzione dei lavori, nonché alle consuetudini locali» (previa decurtazione delle prestazioni di lavoro indicate nelle lettere da a a d dello stesso comma 2).

A norma del comma 5, il «provvedimento motivato conseguente all'accertamento di cui al comma 2 è notificato al datore di lavoro interessato».

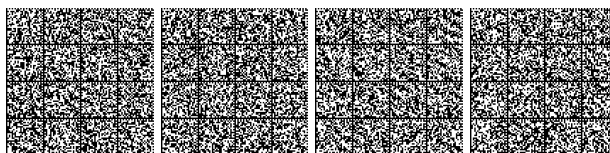
Quanto al comma 3, esso prevede che gli esiti della stima tecnica disciplinata dal comma 2 possano essere utilizzati dall'INPS ai fini dell'accertamento dei contributi dovuti dal datore di lavoro agricolo.

Tale comma, nel suo testo originario, disponeva in particolare che «[i]l numero delle giornate di manodopera, accertato ai sensi del comma 2, rileva anche per l'imposizione induttiva dei contributi, da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni e integrazioni».

Lo stesso comma 3 è stato peraltro successivamente sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del d.l. n. 510 del 1996. In seguito a tale sostituzione, il vigente denunciato comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 375 del 1993 stabilisce che, «[q]ualora dal raffronto risulti che il fabbisogno di occupazione determinato sulla base della stima tecnica è significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali, l'INPS diffida il datore di lavoro a fornirne motivazione entro il termine di quaranta giorni. Nel caso in cui non venga fornita adeguata motivazione e non siano stati individuati i lavoratori utilizzati e le relative giornate di occupazione, l'INPS procede all'imposizione dei contributi da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni ed integrazioni».

Nel censurato testo vigente - chiaramente orientato nel senso di una maggiore garanzia del soggetto passivo dell'obbligo contributivo - l'utilizzazione degli esiti della stima tecnica disciplinata dal comma 2 ai fini dell'accertamento dei contributi dovuti richiede dunque che da tale stima emerga un fabbisogno di manodopera «significativamente superiore» rispetto alle giornate che risultano dalle dichiarazioni trimestrali della manodopera occupata previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 375 del 1993.

Inoltre, l'imposizione dei contributi per il maggior numero di giornate di lavoro determinate mediante la stima tecnica è consentita solo in presenza di due (ulteriori) condizioni: che il datore di lavoro - che deve essere diffidato a farlo - non fornisca «adeguata motivazione» dello scostamento entro il termine di quaranta giorni; che «non siano stati individuati i lavoratori utilizzati e le relative giornate di occupazione».



Se sussistono tali condizioni, l'INPS procede all'imposizione dei contributi, liquidandoli sulla base delle retribuzioni medie di cui all'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria).

3.- Il rimettente afferma che il denunciato art. 8, comma 3 «prevede la possibilità di addebitare contribuzione per lavoratori che non siano stati preventivamente individuati nominativamente e personalmente».

Muovendo da tale presupposto, il giudice *a quo* ritiene che tale disposizione, «nella parte in cui impone all'INPS di richiedere alle imprese agricole contributi previdenziali non collegati a soggetti nominativamente individuati bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica», violi anzitutto gli artt. 76 e 77 Cost., perché si pone in contrasto con il già citato principio e criterio direttivo di cui all'art. 3, comma 1, lettera *aa*), della legge di delegazione n. 421 del 1992.

Lo stesso art. 8, comma 3, violerebbe, in secondo luogo, gli artt. 3 e 38 Cost., sotto due profili. Il primo riguarda il criterio «presuntivo» dettato da tale norma che finirebbe con «imporre pesi disuguali a soggetti che si trovano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non sono in uguali condizioni». Il secondo fa riferimento alla conversione dell'obbligazione contributiva in una ulteriore sanzione rispetto a quelle già previste dall'ordinamento.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, poiché l'ordinanza di rimessione, priva di una motivazione congrua e sufficiente, si limita a motivare per *relationem* con riferimento a precedenti giurisprudenziali della Corte costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione, pur se in modo conciso, indica le ragioni del denunciato contrasto tra la disposizione censurata e gli invocati parametri costituzionali. Essa pone in evidenza che il criterio accertativo di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993, nel prevedere l'imposizione di contributi «non collegati a soggetti nominativamente individuati bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica» sarebbe incompatibile con l'obbligo, imposto al Governo dall'art. 3, comma 1, lettera *aa*), della legge di delegazione n. 421 del 1992, di tenere conto della disciplina vigente per la generalità dei lavoratori, escludendo perciò che l'obbligazione contributiva nasca quando manchi l'individuazione nominativa dei soggetti cui imputare i contributi (col conseguente contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost.). Inoltre, non considerando le caratteristiche peculiari di ciascuna azienda agricola, imporrebbe «pesi disuguali a soggetti che si trovano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non sono in uguali condizioni» (col conseguente contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost.). Vi sarebbe in tal modo una conversione dell'obbligazione contributiva in una ulteriore sanzione rispetto a quelle già previste dall'ordinamento (col conseguente contrasto, sotto un ulteriore profilo, con gli stessi artt. 3 e 38 Cost.).

5.- Sempre in via preliminare, va rilevato che il presupposto interpretativo del giudice rimettente, secondo cui la disposizione censurata «prevede la possibilità di addebitare contribuzione per lavoratori che non siano stati preventivamente individuati nominativamente e personalmente» non solo non è implausibile, ma è anche corretto.

L'accertamento disciplinato dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 presuppone infatti, come si è visto, che «non siano stati individuati i lavoratori utilizzati e le relative giornate di occupazione».

Tale previsione, nel suo tenore testuale, preclude anche la lettura «costituzionalizzante» dello stesso art. 8, comma 3, prospettata dalla parte costituita, secondo cui quest'ultima disposizione «pone a carico dell'ente previdenziale l'obbligo di individuare [...] i soggetti nei cui confronti viene imputato il maggior numero di giornate».

6.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

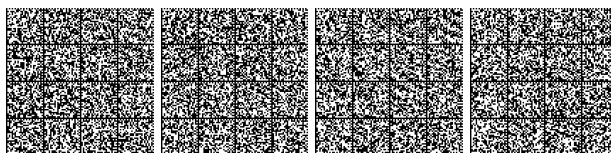
7.- Per le questioni sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., si deve rilevare che il parametro dell'art. 77 Cost. è inconferente (con la conseguente non fondatezza della relativa questione; *ex multis*, sentenze n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016).

Con riguardo al parametro dell'art. 76 Cost., si deve osservare che il comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 375 del 1993 è censurato dal rimettente non nel suo testo originario, adottato dal Governo nell'esercizio della delega a esso conferita dall'art. 3, comma 1, lettera *aa*), della legge n. 421 del 1992, ma nel testo (interamente) sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del d.l. n. 510 del 1996.

Nell'adozione di tale disposizione, come è del tutto evidente, il Governo non ha esercitato la delega di cui alla legge n. 421 del 1992 e non era, perciò, tenuto a rispettarne i principi e criteri direttivi.

Tanto basta a escludere in radice la possibilità di un qualunque contrasto tra la disposizione denunciata e il principio e criterio direttivo dell'art. 3, comma 1, lettera *aa*), della legge n. 421 del 1992.

8.- Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 38 Cost., l'imposizione al datore di lavoro, prevista dal denunciato art. 8, comma 3, dei contributi per il maggior numero di giornate determinate mediante la stima tecnica di cui al comma 2 dello stesso articolo (e sulla base delle retribuzioni medie per l'anno) è pienamente compatibile con la garanzia della tutela previdenziale assicurata dal parametro costituzionale.



Tale imposizione, infatti, si traduce in un incremento dell'apporto finanziario al sistema previdenziale e dunque non pregiudica la tutela dei lavoratori, ma comporta un rafforzamento della copertura che gli enti previdenziali possono assicurare agli stessi.

9.- Quanto alle questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., occorre esaminare separatamente i due profili di censura prospettati dal rimettente.

9.1.- Con riguardo al primo profilo, il giudice *a quo*, nel lamentare che il criterio accertativo di cui al denunciato art. 8, comma 3, «conduce al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non sono in uguali condizioni», riprende letteralmente il passaggio della sentenza n. 65 del 1962. In tale inciso questa Corte sviluppò la motivazione circa il contrasto con l'art. 3 Cost. dell'accertamento dei contributi agricoli fondato sul criterio presuntivo cosiddetto dell'ettaro-coltura.

A proposito di tale pronuncia, va rilevato che la violazione, sia dell'art. 76 Cost. (per contrasto con il principio che i contributi dovevano essere stabiliti «sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola»), sia dell'art. 3 Cost. era stata affermata da questa Corte in ragione del fatto che il criterio dell'ettaro-coltura, applicandosi «rispetto alle zone», non era idoneo ad accertare l'impiego di manodopera «rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura e organizzazione» (punto 8. del Considerato in diritto).

L'accertamento previdenziale disciplinato dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 si fonda invece, come si è visto, sull'utilizzazione degli esiti della stima tecnica prevista dal comma 2 dello stesso articolo. Con essa l'INPS, sulla base di quanto rilevato «a mezzo visita ispettiva» dell'azienda, ne determina il fabbisogno di manodopera in relazione a elementi distintivi, quali sono l'ordinamento colturale dei terreni, il bestiame allevato, i sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, anche sulla scorta di consuetudini locali.

Pertanto, diversamente dall'accertamento in base al criterio cosiddetto dell'ettaro-coltura oggetto della sentenza n. 65 del 1962, l'accertamento previdenziale di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 ha riguardo al fabbisogno di giornate lavorative di ciascuna singola specifica azienda agricola, considerata nella sua peculiare struttura e nell'organizzazione che la caratterizza.

Ciò esclude, in tutta evidenza, che dall'applicazione di tale accertamento possa discendere la lamentata conseguenza di imporre una contribuzione diversa a datori di lavoro che si trovano nella stessa condizione o una contribuzione uguale a datori di lavoro che si trovano in condizioni diverse.

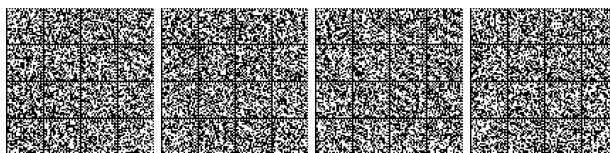
9.2.- Non è fondato, infine, il secondo profilo di violazione dell'art. 3 Cost. prospettato dal giudice *a quo*.

La giurisprudenza di legittimità si è di recente espressa nel senso che la questione dell'imputazione soggettiva dei contributi non rileva nel rapporto contributivo tra datore di lavoro agricolo e INPS (Corte di cassazione, sezione sesta-lavoro, ordinanza 7 novembre 2018, n. 28312). Questa affermazione trova ragionevole giustificazione nelle obiettive difficoltà di accertamento dei rapporti di lavoro in agricoltura e dei relativi contributi, poiché il settore agricolo è «caratterizzato dall'essere l'attività lavorativa spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di datori di lavoro nel corso dell'anno» (sentenza n. 192 del 2005, punto 2.3. del Considerato in diritto). Da queste considerazioni emerge la ragionevolezza di una disposizione che appare chiaramente diretta a evitare l'evasione contributiva nel settore agricolo.

Inoltre, l'imposizione di contributi previdenziali in assenza della previa individuazione dei lavoratori utilizzati, secondo quanto previsto dal denunciato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 non converte di fatto l'obbligazione contributiva né in una sanzione, come asserito dal rimettente, né in un tributo, come sostenuto, in via alternativa, dalla parte costituita.

Sia la quantificazione delle somme imposte - che corrispondono alla contribuzione dovuta in relazione al maggior numero di giornate lavorative accertate e alla retribuzione media per esse determinata nell'anno - sia l'evidente destinazione delle stesse al finanziamento della tutela previdenziale del lavoro, confermano la natura sostanzialmente previdenziale dei contributi richiesti al datore di lavoro, ai sensi del denunciato art. 8, comma 3. Tali caratteristiche, nell'escluderne, sia il fondamento nella «capacità contributiva», sia la generica destinazione al concorso alle «spese pubbliche» (art. 53, primo comma, Cost.), escludono, al contempo, la natura tributaria degli stessi contributi.

Le evidenziate connotazioni dei contributi ex art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 inducono a negare che essi abbiano natura sanzionatoria e che si prefiggano finalità punitive.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 38, 76 e 77 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190121

N. 122

Sentenza 2 aprile - 20 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tasse automobilistiche - Autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato, classificati di interesse storico o collezionistico, iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano (ASI) e Federazione Motociclistica Italiana (FMI) - Esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 7, comma 2.

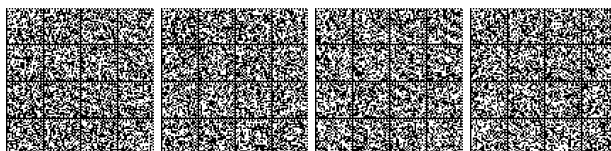
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, nel procedimento vertente tra Giampaolo Montaguti e la Regione Emilia-Romagna, con ordinanza del 26 gennaio 2018, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 28, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;
udito nell'udienza pubblica del 2 aprile 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l'avvocato Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Bologna, con ordinanza del 26 gennaio 2018 (r. o. n. 99 del 2018), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- Secondo la disposizione regionale censurata, «[d]al 1° gennaio 2013 gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI [Automobilclub Storico Italiano], Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI [Federazione Motociclistica Italiana], previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento attuativo, sono esentati dal pagamento della tassa automobilistica regionale. Ai fini dell'esonero fiscale, la certificazione d'iscrizione attestante la data di costruzione nonché le caratteristiche tecniche è prodotta alla Regione».

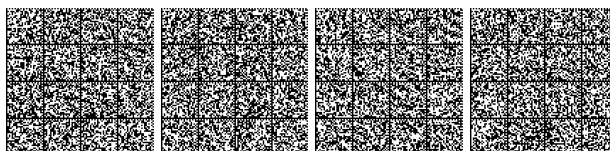
2.- Il giudice rimettente rileva in punto di fatto che: *a)* il sig. Giampaolo Montaguti ha impugnato una cartella di pagamento emessa a seguito dell'iscrizione a ruolo di una somma, a fronte della mancata corresponsione della tassa automobilistica dovuta per l'anno 2013, chiedendone l'annullamento sul presupposto che il veicolo in questione, essendo stato immatricolato nell'anno 1990, godeva dell'esenzione prevista dall'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale); *b)* la Regione Emilia-Romagna, costituitasi nel giudizio principale, ha chiesto respingersi il ricorso, giacché la fattispecie risulta legittimamente regolata dall'art. 7, comma 2, l. reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012.

3.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che essa discenderebbe dalla circostanza che la Regione, «come dalla stessa espressamente enunciato nelle proprie controdeduzioni», ha inteso procedere alla riscossione del tributo non versato sul dichiarato presupposto che l'autoveicolo in questione, immatricolato nell'anno 1990 e ricadente nella fascia di anzianità compresa tra i venti e trenta anni, rimarrebbe assoggettato al pagamento della tassa dovuta in via ordinaria, in quanto non iscritto in uno dei registri indicati nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012. La definizione della controversia dipenderebbe, pertanto, «dalla regolazione o meno di essa alla luce della norma richiamata».

4.- Quanto al merito, il giudice rimettente ritiene le questioni non manifestamente infondate perché l'art. 7, comma 2, l. reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012 violerebbe i parametri indicati dagli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost. A sostegno di tali doglianze, richiama la sentenza di questa Corte n. 288 del 2012 per dedurre che la tassa automobilistica resta pur sempre un tributo derivato, di modo che la Regione, con riferimento ad essa, «non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale».

Il rimettente evidenzia che la materia in oggetto era regolata, *ratione temporis*, dall'art. 63 della legge n. 342 del 2000, il quale stabiliva, al comma 2, che l'esenzione dal pagamento della tassa, prevista dal comma 1 per i veicoli ultratrentennali, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, «è altresì estesa agli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico per i quali il termine è ridotto a venti anni», e, al comma 3, che tali veicoli fossero individuati «con propria determinazione, dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI».

Secondo il medesimo rimettente, la legge regionale, nella vigenza di tale norma statale, non poteva dettare «una disciplina che, in palese obliterazione della norma statale e del beneficio da essa testualmente previsto in favore di tali categorie di veicoli restringesse il campo di fruibilità dell'esenzione, prevedendo che non lo fossero i veicoli ultratrentennali privi dell'iscrizione in uno dei registri tenuti dagli enti riconosciuti».



5.- Con atto depositato il 22 giugno 2018 si è costituita la Regione Emilia-Romagna chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili perché non rilevanti e comunque del tutto infondate.

5.1.- Quanto alla inammissibilità per difetto del requisito della rilevanza, la Regione sostiene che, nel 2013, il ricorrente nel giudizio principale «non era in possesso [...] di alcuna iscrizione negli idonei registri, comprovante l'interesse storico e collezionistico della propria autovettura, iscrizione che già la disciplina nazionale, prima che regionale, vigente, richiedeva». Pertanto, a detta della Regione, da un lato il contribuente «ha erroneamente interpretato il presupposto di diritto che l'avrebbe legittimato a richiedere la suddetta esenzione», dall'altro la Commissione tributaria provinciale rimettente, «pur dando espressamente atto che il ricorrente non era in possesso di alcuna documentazione attestante l'accertamento di interesse storico e collezionistico del veicolo, ha, tuttavia, del tutto inopinatamente ed ingiustificatamente ritenuto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale, reputando, ma a questo punto del tutto erroneamente, che la preclusione derivi al ricorrente dalla sola legge regionale».

5.2.- Da qui, secondo la Regione, il profilo di manifesta infondatezza poiché, se, da un lato, in forza della disciplina nazionale di cui all'art. 63, comma 3, della legge n. 342 del 2000, fino al 2009, «in assenza di una specifica disciplina procedimentale regolante la certificazione dei requisiti», era ritenuta sufficiente una mera attestazione dell'interesse storico del veicolo rilasciata dall'ASI; dall'altro, tuttavia, dall'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009 (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio), invece, «l'esenzione fiscale è subordinata al rilascio della predetta certificazione, che avviene contestualmente alla presentazione della domanda di iscrizione».

Pertanto, osserva la Regione, non può dirsi «verificato il presupposto che il giudice rimettente pone alla base della ritenuta non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, ossia che la legge regionale abbia dettato una disciplina innovativa e restrittiva delle condizioni di esenzione, prevedendo che non potessero fruirne i veicoli ultraventennali privi dell'iscrizione in uno dei registri tenuti dagli enti riconosciuti, quando invece essa ha ricalcato il contenuto di disposizioni statali vigenti».

Ritiene la Regione che, rispetto alla legge statale applicabile *ratione temporis*, «la legge regionale introduce semplicemente una formalità, consistente nella produzione da parte dell'ASI di tale certificazione (la stessa richiesta dalla legislazione statale) alla Regione, quale ente beneficiario della tassa automobilistica, non richiedendo, quindi nulla in più rispetto ai requisiti e alle condizioni stabilite dalla normativa nazionale, sia in ordine alla classificazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico, sia in ordine alla comprova di tali requisiti ai fini fiscali».

Conclude la Regione che «[t]utto quanto sopra precisato rende evidente la manifesta infondatezza della questione posta e chiarisce anche l'insussistenza dello stesso profilo della "rilevanza"», in quanto il ricorrente «non era in possesso del requisito - in particolare dell'iscrizione in uno dei registri (che ben poteva chiedere all'ASI o ad uno dei registri storici previsti dalla norma) - che gli avrebbe consentito di accedere al beneficio fiscale».

5.3.- Da ultimo, la Regione argomenta la manifesta infondatezza della questione anche in ragione del non pertinente «costante richiamo» all'art. 117, quarto comma, Cost., relativo alla potestà legislativa cosiddetta residuale delle Regioni, in luogo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «che non viene, invece, mai menzionato, sicché non pare possa essere attribuito a mero errore materiale».

La parte privata del giudizio principale non si è costituita in quello incidentale.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Bologna, con ordinanza del 26 gennaio 2018 (r. o. n. 99 del 2018), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Secondo la disposizione regionale censurata, «[d]al 1° gennaio 2013 gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI [Automobilclub Storico Italiano], Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI [Federazione Motociclistica Italiana], previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento attuativo, sono esentati dal pagamento della tassa automobilistica regionale. Ai fini dell'esonerazione fiscale, la certificazione d'iscrizione attestante la data di costruzione nonché le caratteristiche tecniche è prodotta alla Regione».



1.1.- Il rimettente giudica sulla richiesta di annullamento di una cartella di pagamento emessa per la mancata corresponsione della tassa automobilistica dovuta per l'anno 2013; richiesta fondata dal ricorrente «sul presupposto che il veicolo in questione, essendo stato immatricolato nell'anno 1990, godeva dell'esenzione prevista dall'art. 63, comma 2», della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale). Detto comma 2 - nel testo applicabile *ratione temporis* - stabiliva che l'esenzione dal pagamento della tassa, prevista dal comma 1 per i veicoli ultratrentennali, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, «è altresì estesa agli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico per i quali il termine è ridotto a venti anni». Il successivo comma 3 stabiliva che tali veicoli fossero individuati «con propria determinazione», aggiornata annualmente, «dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI».

2.- Il giudice rimettente ritiene che la rilevanza delle questioni discenda dalla circostanza che la Regione ha proceduto alla riscossione del tributo non versato sul dichiarato presupposto che l'autoveicolo in questione, immatricolato nell'anno 1990 e ricadente nella fascia di anzianità compresa tra i venti e trenta anni, rimarrebbe assoggettato al pagamento della tassa dovuta in via ordinaria, in quanto non iscritto in uno dei registri indicati nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012. La definizione della controversia dipenderebbe, pertanto, «dalla regolazione o meno di essa alla luce della norma richiamata».

2.1.- La Regione eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché il ricorrente nel giudizio principale «non era in possesso [...] di alcuna iscrizione negli idonei registri, comprovante l'interesse storico e collezionistico della propria autovettura, iscrizione che già la disciplina nazionale, prima che regionale, vigente, richiedeva». Il rimettente, «pur dando espressamente atto che il ricorrente non era in possesso di alcuna documentazione attestante l'accertamento di interesse storico e collezionistico del veicolo, ha, tuttavia, del tutto inopinatamente ed ingiustificatamente ritenuto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale, reputando, ma a questo punto del tutto erroneamente, che la preclusione derivi al ricorrente dalla sola legge regionale».

2.2.- L'eccezione non è fondata.

Il giudizio di rilevanza, per costante giurisprudenza costituzionale, è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni (*ex plurimis*, sentenza n. 41 del 2011).

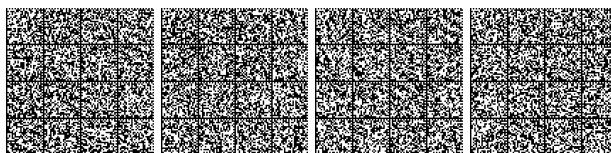
In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015).

Un simile presupposto non si verifica nel caso di specie, perché il rimettente ha sufficientemente motivato nel senso che la pretesa tributaria della Regione trova fondamento nella disposizione censurata, che richiede, ai fini della esenzione, requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale. Dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata deriverebbe, pertanto, perlomeno un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice rimettente (sentenza n. 390 del 1996).

Non è quindi implausibile ritenere che l'eventuale illegittimità della suddetta disposizione incida sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2013).

3.- Quanto al merito, il giudice *a quo* ritiene le questioni non manifestamente infondate in quanto l'art. 7, comma 2, legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012 violerebbe i parametri evocati. A sostegno di tali doglianze richiama la sentenza n. 288 del 2012 di questa Corte e osserva che la tassa automobilistica resta pur sempre un tributo derivato, di modo che la Regione, con riferimento ad essa, «non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale».

Secondo il giudice rimettente, la legge regionale, nella vigenza della disciplina statale di cui al citato art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, non poteva dettare «una disciplina che in palese obliterazione della norma statale e del beneficio da essa testualmente previsto in favore di tali categorie di veicoli restringesse il campo di fruibilità dell'esenzione, prevedendo che non lo fossero i veicoli ultraventennali privi dell'iscrizione ad uno dei registri tenuti dagli enti riconosciuti».



3.1.- In via preliminare va osservato che la Regione eccepisce la manifesta infondatezza in ragione del non pertinente «costante richiamo» all'art. 117, quarto comma, Cost., relativo alla potestà legislativa cosiddetta residuale delle Regioni, in luogo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «che non viene, invece, mai menzionato, sicché non pare possa essere attribuito a mero errore materiale».

3.2.- L'eccezione non è fondata.

3.3.- Il riferimento alla competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., piuttosto che all'art. 117, quarto comma, Cost., emerge in modo sufficientemente chiaro, ancorché implicito, dal contesto della ordinanza di rimessione (per casi analoghi, sentenze n. 116 del 2018 e n. 32 del 2018). Questa, infatti, già in sé piuttosto succinta, richiama diffusamente una pronuncia di questa Corte (la sentenza n. 288 del 2012) che, proprio in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ha statuito i principi che il giudice *a quo* vorrebbe far valere in relazione alla fattispecie che è chiamato ad applicare.

3.4.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate concernono dunque il rapporto tra la norma regionale e quella statale, vigenti *ratione temporis*, al fine di stabilire se la Regione, con l'art. 7, comma 2, della citata legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012, abbia violato la suddetta competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e l'art. 119, secondo comma, Cost.

4.- Le questioni sono fondate nei limiti che seguono.

Occorre preliminarmente precisare che la normativa statale rilevante al fine della verifica di legittimità costituzionale è solo quella applicabile al giudizio principale tenuto conto dell'anno di imposta (2013), cui si riferisce la tassa automobilistica oggetto di recupero mediante cartella di pagamento. Non assumono, quindi, specifico rilievo le modificazioni nel tempo succedutesi con riguardo alla fattispecie disciplinata dal menzionato art. 63 della legge n. 342 del 2000: a) né l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dei citati commi 2 e 3 dello stesso articolo, disposta dall'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; b) né l'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, del comma 1-*bis* al medesimo art. 63, ad opera dell'art. 1, comma 1048, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che - modificandone la precedente *ratio* - attualmente dispone «[g]li autoveicoli e motoveicoli di interesse storico e collezionistico con anzianità di immatricolazione compresa tra i venti e i ventinove anni, se in possesso del certificato di rilevanza storica di cui all'articolo 4 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 65 del 19 marzo 2010, rilasciato dagli enti di cui al comma 4 dell'articolo 60 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e qualora tale riconoscimento di storicità sia riportato sulla carta di circolazione, sono assoggettati al pagamento della tassa automobilistica con una riduzione pari al 50 per cento».

4.1.- Ciò premesso, non coglie nel segno la difesa della Regione quando eccepisce l'infondatezza delle questioni affermando che, dall'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009, anche a livello statale «l'esonazione fiscale è subordinata al rilascio della predetta certificazione, che avviene contestualmente alla presentazione della domanda di iscrizione».

Qui rileva, infatti, il confronto tra le fattispecie normative: più precisamente tra quella configurata dalla legge regionale e quella configurata dalla legge statale allora vigente, ovvero dall'abrogato comma 3 del citato art. 63 della legge n. 342 del 2000, che prevedeva, ai fini dell'applicazione dell'esonazione dalla tassa automobilistica, che i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico fossero «individuati, con propria determinazione dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI».

In merito a tale disposizione questa Corte ha ricordato (sentenza n. 209 del 2018) che, per la giurisprudenza di legittimità, ai fini del riconoscimento del relativo regime di favore non è prevista alcuna iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI; l'esonazione, infatti, da un lato dipende dall'accertamento costitutivo demandato ai suddetti enti, ma, dall'altro, tale accertamento «non ha effetto “ad rem”, è limitato ad un elenco analitico di modelli e marche, ed ha portata generale e astratta, riferita, cioè, a categorie complessive di veicoli (nella specie, immatricolati da oltre vent'anni con determinate caratteristiche tecniche)» (da ultimo, in senso conforme, Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 20 luglio 2018, n. 19421).

La suddetta norma statale non è stata, quindi, incisa dalla circostanza che l'ASI, nelle determinazioni assunte in riferimento ad essa, adottate a partire dall'anno 2011, abbia variato la precedente prassi - che si limitava a richiedere il possesso dei requisiti previsti dal proprio regolamento tecnico nazionale - richiamando (con l'obiettivo di introdurre



un'unica qualifica e procedura, valida sia per la circolazione che per ottenere i benefici fiscali in materia di tasse automobilistiche) il citato d.m. 17 dicembre 2009, attinente alla disciplina e alla circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico, e richiedendo, anche per l'applicazione dei benefici fiscali, l'iscrizione, a titolo oneroso, nei propri registri.

Ai fini che qui rilevano, la portata di una disciplina fiscale statale - che rimette all'ASI la sola individuazione, nell'ambito delle categorie elencate direttamente dal comma 2, dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico - non può, infatti, essere fatta discendere dai requisiti aggiuntivi introdotti da un ente privato di tipo associativo, quale l'ASI, a seguito della variazione della prassi seguita.

4.2.- La conferma che, per l'esenzione fiscale dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico dal pagamento della tassa automobilistica, non rilevasse la loro circolazione, si desume, del resto, dal comma 4 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, il quale, nella formulazione vigente *ratione temporis*, stabiliva che i veicoli di cui ai commi 1 e 2 fossero assoggettati, «in caso di utilizzazione sulla pubblica strada», ad una tassa di circolazione forfettaria annua.

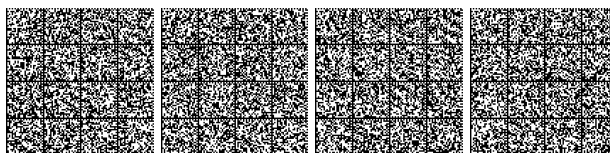
Tale disposizione, infatti, prevedendo come mera eventualità la «utilizzazione sulla pubblica strada», evidenziava che la suddetta esenzione dalla tassa automobilistica era riconosciuta a prescindere dalla circolazione (e quindi dalla relativa disciplina, ivi compresa l'iscrizione negli specifici registri), in ragione di altre caratteristiche dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico», individuate direttamente dal comma 2 dell'art. 63, consistenti nell'essere gli stessi costruiti specificamente per le competizioni o a scopo di ricerca o aventi rilievo industriale, sportivo, estetico o di costume.

Questa Corte, del resto, ha già precisato che la disciplina della circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico è fattispecie distinta e diversa da quella dell'esenzione fiscale disposta dall'art. 63 della legge n. 342 del 2000 per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico. Infatti, nella sentenza n. 455 del 2005 si è affermato che l'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) «individua i veicoli di interesse storico e collezionistico al solo fine di regolarne la circolazione stradale (subordinandola appunto, a pena di sanzioni amministrative, al possesso dei requisiti indicati nel regolamento di attuazione per tale tipo di veicoli: commi 5 e 6 del medesimo articolo) e non può estendersi al diverso ambito settoriale dell'esenzione dalla tassa automobilistica sia perché tale esenzione trova una compiuta e specifica disciplina nel citato art. 63 [della legge n. 342 del 2000], sia perché la norma agevolativa fa riferimento ai veicoli di “particolare” interesse storico e collezionistico e non a quelli di mero interesse storico e collezionistico».

Tale distinzione è stata poi confermata, sotto questo profilo, dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale ha ribadito che la disciplina prevista dalle norme inerenti alla circolazione stradale «rileva sia sotto il profilo dell'accertamento dell'adeguato modo di conservazione (richiesto dal D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209, concernente la “attuazione della direttiva 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso” e successive modifiche), sia sotto il profilo della verifica delle prescrizioni di sicurezza richieste dal D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 215, (recante “regolamento di esecuzione al Codice della strada”, per la loro circolazione su strada) ma non certo sotto il profilo dell'esenzione di cui [all'art. 63 della legge n. 342 del 2000]. Di ciò è fatta espressa affermazione anche nella Risoluzione n. 112/2011 dell'Agenzia delle entrate nella quale si rileva - da un canto - che “la L. 21 novembre 2000, n. 342, citato art. 63, commi 2 e 3, non delineano alcuna procedura di tipo [...] autorizzatorio, né viene prevista, per il riconoscimento del regime di favore, l'iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI o in altro registro storico” e - d'altro canto - si evidenzia che “per fruire del beneficio fiscale in commento non viene espressamente richiesta l'iscrizione del veicolo nei predetti registri, come è, invece, disposto dall'art. 60 C.d.S.”, onde appare pacifico che le previsioni dettate dal Codice della Strada non esplicano effetto alcuno in ordine al regime fiscale applicabile ai veicoli in argomento» (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3837).

4.3.- Come sopra anticipato, le sollevate questioni di legittimità sono quindi fondate, non essendo consentito al legislatore regionale, in tema di tassa automobilistica relativa al 2013, ridurre la portata dell'esenzione prevista dal legislatore statale, per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico, dal comma 2 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, subordinando detta esenzione a requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale.

Nella specie, occorre considerare che l'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), laddove al comma 2 stabilisce che «[f]ermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale», costituisce principio di coordinamento del sistema tributario che assume la valenza di parametro interposto cui la Regione deve



attenersi nell'esercizio della propria competenza legislativa. Come chiarito da questa Corte, «[d]alla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso "fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale"» (sentenza n. 288 del 2012).

L'art. 7, comma 2, della denunciata l. reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012, nel subordinare l'esenzione fiscale dei veicoli di «interesse storico o collezionistico» (tra l'altro) all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 cod. strada, implicitamente richiede la medesima iscrizione anche per l'esenzione dei veicoli rientranti nel sottoinsieme costituito dai veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico di cui al comma 2 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000; iscrizione non prevista dalla legge statale per l'attribuzione dell'indicato beneficio. In tal modo, però, la legge regionale viola gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per lesione della competenza statale esclusiva sul «sistema tributario [...] dello Stato», e 119, secondo comma, Cost., per il mancato rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La norma regionale, per il suddetto sottoinsieme di veicoli, viene, infatti, a richiedere, ai fini dell'esenzione in discorso, requisiti per essi non previsti dall'art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, così restringendo in modo evidente la portata della fattispecie agevolativa statale e, modificandola in peius, eccedendo il vincolo dei «limiti massimi di manovrabilità» previsti dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011.

5. - La declaratoria di illegittimità costituzionale non riguarda, tuttavia, quella parte della norma regionale che amplia la portata dell'esenzione di cui all'art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, estendendola al più generale insieme dei veicoli di interesse storico o collezionistico sia pure alla condizione della sussistenza dei sopra richiamati requisiti. Dai lavori preparatori emerge, infatti, che la disposizione denunciata è stata introdotta allo scopo sia di ampliare l'esenzione, non limitandola, diversamente dalla norma statale, ai soli veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico, sia di richiedere requisiti più specifici al fine della fruibilità del beneficio.

Nella parte in cui l'esenzione viene ampliata non si può ritenere che la norma regionale abbia valicato il limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Al riguardo, questa Corte ritiene opportuno - anche al fine di evitare effetti che potrebbero amplificare, nella perdurante inattuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali (da ultimo, sentenza n. 169 del 2017) - chiarire la specifica natura assunta dalla tassa automobilistica a seguito dell'entrata in vigore del suddetto art. 8.

Tale disposizione si struttura distinguendo: a) i tributi propri autonomi (o "propri in senso stretto") "ceduti", ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati (o anche soppressi) con legge regionale; b) la tassa automobilistica, la cui disciplina, dal comma 2, è demandata alle Regioni «entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale»; c) i tributi qualificati, dal comma 3, come «propri derivati».

In questa sistemica il legislatore ha attribuito alla tassa automobilistica una valenza differenziata, sia rispetto ai tributi propri autonomi (siano essi "originari" o, nei termini di cui sopra, "ceduti"), sia rispetto ai tributi propri derivati, configurandola come un tributo proprio derivato particolare, parzialmente "ceduto", in quanto alle Regioni è riconosciuto un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale.

In tal modo, la tassa automobilistica, di cui all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, si configura come un *tertium genus*, rispetto al quale le Regioni possono sviluppare una propria politica fiscale che, senza alterarne i presupposti strutturali (in quanto la tassa automobilistica continua a partecipare della natura dei tributi propri derivati) e senza superare i limiti massimi di manovrabilità definiti dalla legge statale, possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione.

Tale conclusione trova conferma nei lavori preparatori della suddetta disposizione.

In una prima versione della stessa, emergente dalla intesa - prescritta dall'art. 2, comma 3, della legge delega n. 42 del 2009 - raggiunta in Conferenza unificata il 16 ottobre 2010, la tassa automobilistica veniva qualificata «tributo proprio in senso stretto», già tuttavia con il vincolo dei «limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».



A seguito dei pareri espressi dalla Commissione bicamerale sul federalismo fiscale e dalle altre commissioni competenti - alcuni dei quali facevano rilevare l'incongruenza di definire come autonomo un tributo che rimaneva, seppur parzialmente, vincolato dalla legge statale -, nel testo approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2011 si ritenne opportuno omettere il riferimento ai tributi propri in senso stretto. Rimaneva però ferma, nel contesto del nuovo federalismo fiscale attuativo della legge n. 42 del 2009, la volontà di differenziare la tassa automobilistica, connotandola con un maggiore livello di autonomia rispetto a quello degli altri tributi propri derivati, anche perché essa, dal punto di vista storico, ha costituito la prima imposta di rilievo interamente "attribuita", con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), alle Regioni.

Il legislatore statale ha quindi scelto di declinare in modo peculiare la competenza legislativa regionale sulla tassa automobilistica, che, da un lato, in quanto non interamente "ceduta" alle Regioni, come invece i tributi menzionati al comma 1 dell'art. 8, del d.lgs. n. 68 del 2011, continua a ricadere tra i tributi propri derivati, ma dall'altro, all'interno di tale categoria, assume caratteristiche distinte, in quanto il principio di coordinamento di cui al comma 2 del medesimo art. 8 introduce un più ampio margine alla competenza legislativa regionale - da esercitarsi, in ogni caso, nel rispetto dei principi dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e senza alcuna ricaduta sulle finanze statali.

Non è indifferente, peraltro, considerare che una scelta analoga, nel processo avviato dalla legge n. 42 del 2009, è avvenuta in altri contesti disciplinari, nell'ambito delle modifiche statutarie delle Regioni a statuto speciale adottate in attuazione degli accordi previsti dall'art. 27 della medesima legge.

Più precisamente, l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come modificato dal 1° gennaio 2010, al comma 1-bis, primo periodo, prevede che «[l]e province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

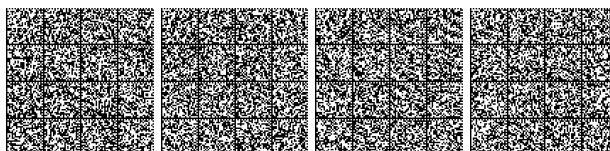
Analogamente l'art. 1 del decreto legislativo 11 agosto 2014, n. 129 (Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di tributi erariali), al comma 1, stabilisce che «[n]el rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con riferimento ai tributi erariali il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, ove la legge statale consenta una qualsiasi manovra su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d'imposta o deduzioni dalla base imponibile, può compiere una qualsiasi di tali manovre, purché non venga superato il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale».

In termini ancora più puntuali rispetto alla tassa automobilistica, l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 20 novembre 2017, n. 184 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale), stabilisce che «[l]a competenza a disciplinare la tassa automobilistica regionale è trasferita alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

Tutte queste formulazioni esprimono, in termini simili o identici, il medesimo principio contenuto nell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011: esse si riferiscono a tributi propri che non possono dirsi "autonomi", in quanto istituiti con legge statale, ma che neanche possono dirsi puramente "derivati", poiché rispetto a questi ultimi si individua un più ampio margine di manovrabilità, vincolato solo in termini unidirezionali.

Del resto, alcuni di questi riferimenti normativi, in particolare quello del novellato art. 73, comma 1-bis, del d.P.R. n. 670 del 1972, sono già stati posti a fondamento di alcune pronunce di questa Corte, e più precisamente delle sentenze n. 2 del 2012 (in materia di addizionale all'IRPEF) e n. 323 del 2011 (relativamente alla detrazione dell'IRAP).

In particolare, questa Corte, nell'interpretare l'art. 73, comma 1-bis, sopra riportato, ha affermato che «[n]on può essere condivisa, pertanto, la tesi del ricorrente secondo cui, in base allo statuto di autonomia, le Province potrebbero adottare solo la specifica modifica del tributo erariale espressamente consentita dalla legge statale. Il suddetto parametro statutario, attribuendo alle Province ampia libertà di manovra, le autorizza, infatti, ad introdurre modifiche anche diverse da quelle indicate dalla legge dello Stato e, quindi, ad influire sul gettito del tributo erariale ad esse destinato, alla sola condizione che le modifiche apportate non determinino una pressione tributaria maggiore di quella derivante dall'applicazione dell'aliquota massima consentita. Ne consegue che, entro tali limiti, le Province potranno prevedere esenzioni o detrazioni anche nell'ipotesi in cui la legge statale consenta solo la variazione dell'aliquota» (sentenza n. 323 del 2011).



5.1.- Deve quindi ribadirsi che la rilevata illegittimità costituzionale della norma regionale censurata, nella parte in cui si riferisce ai veicoli di “particolare” interesse storico e collezionistico, non coinvolge la medesima norma nella parte in cui prevede per i veicoli di interesse storico o collezionistico, genericamente considerati, la necessità, ai fini della esenzione dalla tassa automobilistica, della «iscrizione in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI, previsti dall’articolo 60 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento attuativo», stabilendo poi che «[a]i fini dell’esonero fiscale, la certificazione d’iscrizione attestante la data di costruzione nonché le caratteristiche tecniche è prodotta alla Regione».

Ampliando l’ambito di esenzione rispetto a quello più limitato dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» previsto dalla coeva legislazione statale, la norma regionale non ha, infatti, ecceduto il vincolo del limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell’art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011.

L’ampliamento del regime di esenzione della tassa automobilistica non eccede quindi l’autonomia impositiva regionale, non risultando in contrasto nemmeno con i principi dell’ordinamento tributario cui comunque, anche nei maggiori margini di manovrabilità, la legislazione regionale è vincolata (sentenze n. 118 del 2017 e n. 102 del 2008).

Per questi motivi esso si sottrae alla dichiarazione di incostituzionalità che invece investe, come in precedenza precisato, l’art. 7, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012, nella parte in cui implicitamente subordina anche l’esenzione fiscale del sottoinsieme dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» all’iscrizione in uno dei registri previsti dall’art. 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell’ASI o del FMI.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui, nel riferirsi alla fattispecie degli autoveicoli e motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, «classificati di interesse storico o collezionistico», subordina anche l’esenzione fiscale dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» di cui all’art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) all’iscrizione in uno dei registri previsti dall’art. 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell’Automobilclub storico italiano (ASI) o della Federazione motociclistica italiana (FMI).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

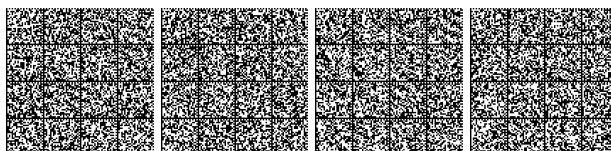
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 38

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019
(della Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Raddoppio dell'accantonamento, denominato Fondo di garanzia debiti commerciali, nel caso in cui le Regioni non abbiano provveduto a richiedere l'anticipazione di liquidità e non abbiano effettuato il pagamento dei debiti entro i termini.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 857, 859, 862 e 863.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro-tempore* Sebastiano Musumeci, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Vincenzo Farina (Pec: v.farinavpa@pec.it) e Marina Valli (Pec: marina.valli@pec.it) dell'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana (fax 091-6254244), elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato dalla Giunta regionale a proporre il presente ricorso, contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370 presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici è elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 31 dicembre 2018, n. 302, S.O., è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

Le norme di cui ci si duole pretendendo di disporre nei confronti della Regione Siciliana oltre a lederne le prerogative comportano effetti negativi sul bilancio regionale.

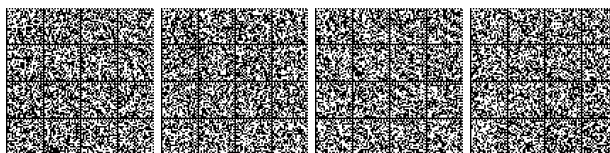
Si fa riferimento alle disposizioni che assoggettano la regione alle misure volte a garantire il rispetto dei pagamenti dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni e che di seguito si trascrivono.

Art. 1 - Comma 857. Nell'anno 2020, le misure di cui ai commi 862, 864 e 865 sono raddoppiate nei confronti degli enti di cui al comma 849 che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854.

Art. 1 - Comma 859 A partire dall'anno 2020, le amministrazioni pubbliche, diverse dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, applicano:

a) le misure di cui alla lettera a) dei commi 862 o 864, se il debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, rilevato alla fine dell'esercizio precedente non si sia ridotto almeno del 10 per cento rispetto a quello del secondo esercizio precedente;

b) le misure di cui ai commi 862 o 864 se rispettano la condizione di cui alla lettera a), ma presentano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.



Art. 1 - Comma 862. Entro il 31 gennaio dell'esercizio in cui sono state rilevate le condizioni di cui al comma 859 riferite all'esercizio precedente, le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato che adottano la contabilità finanziaria, con delibera di giunta o del consiglio di amministrazione, stanziavano nella parte corrente del proprio bilancio un accantonamento denominato Fondo di garanzia debiti commerciali, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti, che a fine esercizio confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione, per un importo pari:

a) al 5 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

b) al 3 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

c) al 2 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

d) all'1 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente.

Art. 1 - Comma 863. Nel corso dell'esercizio l'accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali di cui al comma 862 è adeguato alle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi e non riguarda gli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione.

Ritenendo le suindicate disposizioni illegittime, si affida il ricorso ai seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione degli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione e degli artt. 20 e 36 dello Statuto della Regione Siciliana.

Le disposizioni impugnate attengono alla parte della legge di Bilancio per il 2019 che, per un verso, amplia le possibilità per gli enti locali, le regioni e le province autonome di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento di debiti, maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali disciplinando il limite di ammontare, le garanzie, i termini per la richiesta e per il rimborso delle anticipazioni per poi introdurre una serie di obblighi e sanzioni rivolte agli enti pubblici, ma mai alle amministrazioni dello Stato, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

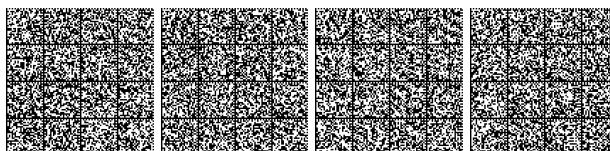
In primo luogo si ritiene di dover evidenziare che, invero, le disposizioni che la legge, al comma 858 qualifica espressamente come principi fondamentali della finanza pubblica sono i commi da 859 a 872.

Pertanto potrebbe anche ritenersi che i commi precedenti, e tra essi l'857 che dispone il raddoppio dell'accantonamento, non si applichino alla regione. Tuttavia si ritiene di denunciare anche tale disposizione, ancorché non espressamente richiamata dal successivo comma 858, considerato che alla richiesta di anticipazione sono espressamente facilitate anche le regioni e le province autonome e che l'indicato raddoppio ha ad oggetto un accantonamento da ritenere disposto anche per la regione.

Inoltre non può sottacersi che in estrema sintesi tutto il sistema delineato dalla legge di bilancio, teso a garantire il rispetto dei tempi di pagamento al fine di pervenire non solo alla riduzione di almeno il 10 per cento del debito residuo ma anche alla diminuzione dei giorni di ritardo nei pagamenti, sembra muovere dall'assunto che tali criticità siano da imputare esclusivamente a mancanza di liquidità.

Viceversa, la Ragioneria generale della regione precisa che il ritardo registrato nei pagamenti dei debiti commerciali per la Regione Siciliana non è sempre riconducibile a carenza di liquidità. Ora, deve rilevarsi che sia per l'obbligo di prevedere in bilancio un «Fondo di garanzia debiti commerciali» e ancor più ove per effetto dei rinvii contenuti nel comma 857 anche la sanzione del doppio accantonamento risulti applicabile alla Regione Siciliana, alla stessa ne verrebbe un pregiudizio in termini finanziari la cui consistenza appare sproporzionata rispetto alle eventuali violazioni rilevate.

Da qui il presente ricorso, con il quale si impugnano tutte le norme ritenute lesive dei parametri evocati, considerato che la giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile anche un'impugnativa promossa in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di un'interpretazione prospettata soltanto come possibile poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate (*ex multis*. sent. n. 212 del 2017).



Ciò detto, si riferisce quanto all'applicazione del comma 862, previsione normativa a cui l'amministrazione regionale dovrebbe assoggettarsi nell'eventualità si verificano le condizioni ivi indicate, la stessa, come riferisce la Ragioneria generale della regione, darà luogo alla costituzione del Fondo di garanzia debiti commerciali il cui stanziamento stimato, calcolato in misura percentuale sul totale dell'attuale stanziamento per l'esercizio finanziario 2019 dei capitoli di cui al macroaggregato 1.03 - Acquisto di beni e servizi - pari a 690.829.928,22, al netto dei capitoli a destinazione vincolata risulterebbe:

Totale stanziamento macroaggregato 1.03 - Acquisto di beni e servizi al netto dei capitoli a destinazione vincolata	Percentuale applicata	Stima fondo di garanzia debiti commerciali di cui al comma 862, art. 1, legge n. 145/2018
690.829.928	5,00%	34.541.496
690.829.928	3,00%	20.724.898
690.829.928	2,00%	13.816.599
690.829.928	1,00%	6.908.299

Quanto invece alla doppia sanzione per mancata richiesta anticipo di liquidità, nell'evidenziare che la formulazione del comma 857 non fa chiarezza circa la necessità che si verificano entrambe o una sola delle condizioni ivi previste per il raddoppio del Fondo, ossia se basti chiedere l'anticipazione per sfuggire alla sanzione, incertezza che induce di per sé dubbi circa la ragionevolezza della norma, nell'ipotesi della sua applicazione ove lo stock del debito al 1° gennaio 2020 non subisca riduzioni rispetto al 2019, ovvero si registrino ritardi nei pagamenti, lo stanziamento del Fondo dovrebbe essere pari a:

Applicazione doppia sanzione per mancata richiesta anticipo di liquidità

Totale stanziamento macroaggregato 1.03 - Acquisto di beni e servizi al netto dei capitoli a destinazione vincolata	Percentuale applicata	Stima fondo di garanzia debiti commerciali di cui al comma 862, art. 1, legge n. 145/2018
690.829.928	10,00%	69.082.993
690.829.928	6,00%	41.449.796
690.829.928	4,00%	27.633.197
690.829.928	2,00%	13.816.599

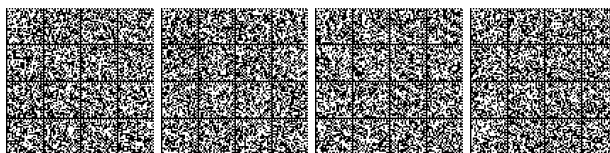
Ora, l'accantonamento, pur non costituendo un prelievo a carico del bilancio regionale, in quanto a fine esercizio confluirebbe nella quota libera del risultato di amministrazione, determinerebbe l'indisponibilità di risorse finanziarie con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale per via delle criticità che si riscontrerebbero in sede di formulazione del bilancio e di programmazione della spesa regionale.

Con riguardo alla censurabilità delle sanzioni che potrebbero colpire la regione si ritiene utile richiamare la sentenza n. 272 del 2015, senza mancare di notare che diversamente da quelle oggi impugnate la disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima da tale pronuncia non appariva rivolta alle autonomie speciali.

In quell'occasione codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, della Costituzione, norma censurata dalla Regione Veneto là dove stabiliva che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le regioni, che «registrano tempi medi nei pagamenti superiori a novanta giorni nel 2014 e a sessanta giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposte dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo».

Con detta pronuncia codesta ecc.ma Corte pur confermando che, per la finalità perseguita, appunto il tempestivo pagamento dei propri debiti da parte delle p.a., e per la sanzione allora individuata, la norma ben potesse rientrare fra i principi di coordinamento della finanza pubblica, ha tuttavia ritenuto che la soluzione in concreto adottata dal legislatore statale si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, il quale deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione.

Ora la Regione Siciliana è ben consapevole dell'importanza di evitare i ritardi nei pagamenti, considerati dall'Unione europea come causa di gravi pregiudizi per la gestione finanziaria delle singole imprese, in quanto ne compromettono competitività e redditività.



Fermo quindi l'obiettivo, ciò che col presente ricorso si contesta sono, invece, le modalità individuate dal legislatore statale per raggiungerlo poiché si ritiene che le medesime non superino il test di proporzionalità arrecando lesioni alle prerogative della Regione Siciliana.

E così in ordine alla violazione degli evocati parametri di costituzionalità da parte dei commi all'esame di questa ecc.ma Corte, può osservarsi che anche oggi la mancata considerazione della causa del ritardo, al quale consegue automaticamente l'applicazione delle sanzioni prevista dalla legge, rende ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità delle norme a conseguire la loro finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente pubblico, in quanto derivante da difficoltà oggettive o da fattori esterni, né la facoltà di accedere all'anticipazione, che assunta quale unico rimedio finisce per configurarsi in termini di sostanziale doverosità, né l'obbligo di far luogo all'accantonamento potrebbero sortire l'effetto auspicato.

Ne consegue che anche il sistema sanzionatorio introdotto dalle disposizioni della legge di bilancio per il 2019 risulta in contrasto con il principio di proporzionalità ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost., e tale violazione si risolve oltre che in una lesione dell'autonomia finanziaria in una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa rivelandosi confliggente anche con l'art. 97, secondo comma, Cost., recante il principio di buon andamento dell'amministrazione, atteso che il previsto divieto di disporre impegni e pagamenti se come detto non garantisce il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti scaduti si traduce, all'evidenza, in una lesione delle competenze costituzionali della regione in materia amministrativa.

Inoltre, anche in ragione della ridondanza della violazione dei principi testè indicati, si osserva che, per gli ipotizzabili importi delle somme da accantonare, l'obbligo di stanziamento del Fondo e il suo raddoppio se ritenuto applicabile, risulta lesivo delle indicate norme statutarie, artt. 20 e 36 St, sotto il profilo non solo dell'incisione sull'autonomia organizzativa della Regione ma altresì per la limitazione che la compressione della sua autonomia finanziaria comporta allo svolgimento delle funzioni pubbliche regionali.

Infine, pur a non notare come il dover far ricorso ad anticipazioni di liquidità non utili allo scopo pregiudichi a sua volta immotivatamente l'autonomia finanziaria della regione, non può non tenersi conto della circostanza che la soluzione al problema del ritardo nei pagamenti poteva legittimamente e più utilmente essere individuata nell'ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana, in ossequio al principio di leale collaborazione, che risulta quindi parimenti violato.

E ciò tanto più ove si consideri che nella stessa legge n. 145/2018 sono state inserite disposizioni finanziarie riguardanti la Regione Siciliana che riproducono clausole dell'accordo sottoscritto nello scorso dicembre (cfr. art.1, commi 880-886).

P. Q. M.

Per quanto sopra esposto e per quanto si fa riserva di ulteriormente dedurre, si chiede che,

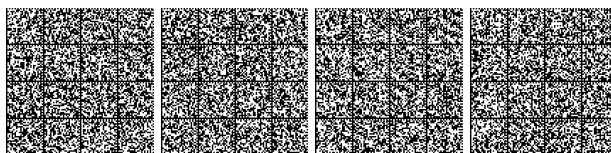
Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio n. 2019-2021» per violazione degli articoli 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione e degli artt. 20 e 36 dello Statuto della Regione Siciliana.

Si allega al presente atto:

delibera della Giunta regionale di autorizzazione a proporre il presente ricorso.

Palermo-Roma, 28 febbraio 2019

AVV. FARINA - AVV. VALLI



n. 39

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019
(della Provincia autonoma di Trento)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione di un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria - Relazione al Tavolo di verifica degli adempimenti - Radoppio delle sanzioni.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 857, 865 e 866.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* dott. Maurizio Fugatti, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale del 22 febbraio 2019, n. 261 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale di data 28 febbraio 2019, n. 45531 di raccolta, n. 28556 di repertorio, redatta dall'ufficiale rogante della Provincia dott. Guido Baldessarelli (doc. 2), dall'avvocato professore Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avvocato Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura provinciale e dall'avvocato Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5, Roma;

contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 857, 865, 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2018, n. 302, supplemento ordinario n. 62/L, per violazione:

dell'art. 8 (in particolare n. 1), dell'art. 9 (in particolare n. 10), dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale) e delle relative norme di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474);

del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare art. 79;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2;

dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, e dell'accordo 15 ottobre 2014; dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza.

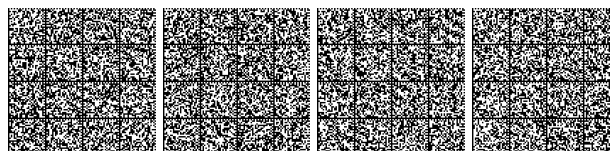
FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2018, n. 302, supplemento ordinario n. 62/L, è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2018, n. 145, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 - 2021».

La prima sezione («misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici») della legge, consistente in un articolo composto da 1143 commi, contiene una serie eterogenea di disposizioni di carattere prevalentemente finanziario.

Tra queste, i commi da 857 a 872 dettano delle misure dirette a rafforzare l'obbligo, in capo alle amministrazioni, di pagare tempestivamente e regolarmente i debiti commerciali, obbligo già sancito dalla legislazione in vigore.

Sia consentito fin da subito ricordare che la Provincia autonoma e i suoi enti, tra cui quelli del servizio sanitario provinciale, non sono interessati dal fenomeno del ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali, dal momento che la Provincia ha messo in atto, da molti anni, buone prassi, che hanno condotto l'ente e le sue agenzie ad avere, fin dal 2016, un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo, cioè dimostrativo di un anticipo dei pagamenti sulla scadenza delle fatture, indicatore ulteriormente e costantemente migliorato negli anni successivi, fino al dato del 2018, che espone un indice annuale di -7,26, cioè un anticipo medio dei pagamenti di oltre sette giorni sulla data scadenza delle fatture (i dati si leggono nella pagina web dell'amministrazione trasparente).



Considerazioni analoghe valgono specificamente per l'ente sanitario provinciale, ossia l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, che ha un indicatore costantemente negativo — cioè dimostrativo di anticipo — fin dal 2015 (-4,45), e che nei quattro semestri del 2018 ha raggiunto i seguenti indici: -12,77; -8,27; -10,05; -11,65.

Anche tali dati sono pubblicati ed accessibili nella sezione in amministrazione trasparente.

Tali norme della legge n. 145 del 2018, che l'art. 1, comma 858, qualifica espressamente come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», hanno in parte come destinatarie le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse dalle amministrazioni dello Stato (commi 859, 862, 863, 869, 870, 871) e in parte gli enti del servizio sanitario nazionale (commi 850 e 865).

Taluni di queste disposizioni, poi, sanciscono — con norme di dettaglio e dal contenuto analitico e minuzioso — obblighi specifici anche in capo alle Province autonome, menzionando espressamente tali enti quali destinatari della norma e dunque, in tali casi, si deve ritenere che non operi la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1130, per cui le disposizioni della legge medesima «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», stante la prevalenza del contenuto precettivo delle singole disposizioni rispetto alla generale clausola di garanzia delle competenze degli enti ad autonomia differenziata.

La Provincia autonoma di Trento, che pure condivide la piena vigenza ed operatività, anche in relazione alla sua amministrazione, del principio di tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, traducendolo in pratica applicazione, ritiene però che le misure dettate nei commi 865 e 866 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, rivolti ad imporre anche alle Province autonome, in relazione agli enti del sistema sanitario, specifiche misure (comma 865) e i correlativi obblighi informativi (comma 866), invadano le competenze provinciali e siano costituzionalmente illegittimi per i motivi in diritto che si espongono sotto.

La Provincia autonoma contesta inoltre l'art. 1, comma 857, ai sensi del quale «nell'anno 2020, le misure di cui ai commi 862, 864 e 865 sono raddoppiate nei confronti degli enti di cui al comma 849 che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854».

Premesso che tale disposizione raddoppia misure sanzionate, essa è qui impugnata in via prudenziale, nella ipotesi interpretativa — emersa in via amministrativa — secondo cui le condizioni per l'applicazione della sanzione (mancata richiesta di liquidità e mancato pagamento in termini dei debiti) sarebbero previste dalla disposizione come alternative, e non come cumulative, con la conseguenza che sarebbe sufficiente non richiedere l'anticipazione della liquidità per incorrere nel raddoppio delle sanzioni. Ugualmente, peraltro, la disposizione sarebbe illegittima anche ove si dovesse ritenere che il raddoppio delle sanzioni scatti per il solo fatto di non aver richiesto anticipazioni di liquidità in presenza di debiti scaduti, se tali debiti non vengono poi pagati nel termine, anche se l'ente non è in carenza di liquidità e quindi il ritardo nel pagamento è determinato da altri fattori.

Le disposizioni sopra indicate, intese nei termini ora esposti, sono ad avviso della ricorrente Provincia lesive della propria competenza autonoma e costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

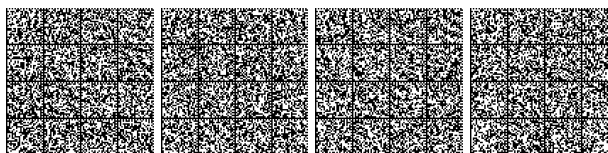
I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, per violazione degli articoli 8, numero 1, 9, numero 10, 79 dello statuto, nonché degli art. 117, terzo comma, e 119 Cost, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Violazione dell'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

Ad avviso della Provincia autonoma di Trento è costituzionalmente illegittimo, anzitutto, l'art. 1, comma 865, che impone alle regioni ed anche, testualmente, alle province autonome, il preciso obbligo di inserire nei contratti con i direttori generali e con i direttori amministrativi degli enti del servizio sanitario un obiettivo, che ha ad oggetto i tempi di pagamento e che condiziona il riconoscimento della indennità di risultato per una percentuale non inferiore al 30%.

Precisamente, l'art. 1, comma 865, stabilisce quanto segue:

«Per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato:

a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;



- b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni;
- c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni;
- d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni».

La Provincia autonoma ritiene che tale disposizione sia illegittima sotto molteplici profili:

(i) in quanto norma di coordinamento della finanza pubblica, come essa è espressamente qualificata, (a) perché l'art. 79 dello statuto consente, nelle materie di competenza provinciale, norme di coordinamento finanziario nei limiti di cui agli articoli 4 e 5 dello statuto, (b) perché in materia sanitaria lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario rivolte alla Provincia autonoma, trattandosi di settore integralmente finanziato con risorse proprie della Provincia, e (c) perché la norma ha comunque carattere di mero dettaglio e non di principio fondamentale;

(ii) in quanto norma che incide sulla organizzazione amministrativa e sanitaria della Provincia, per violazione degli articoli 8, numero 1, e 9, numero 10, dello statuto, di nuovo in ragione del carattere dettagliato della disposizione;

(iii) in ogni caso, come norma immediatamente applicabile, per violazione dell'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

Le considerazioni seguenti illustrano quanto affermato.

1.1. L'art. 1, comma 858, della legge n. 145 del 2018 accredita le disposizioni di cui ai commi da 859 a 872, e quindi anche l'art. 1, comma 865, come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Se tale qualificazione normativa del comma 865 è esatta e corrisponde, per il profilo finalistico, alla *ratio* delle disposizioni in esame, che non ha alcun legame con la tutela della salute e che invece è funzionale al riorientamento della spesa pubblica (in tal senso, in relazione a misure di contrasto al ritardo nei pagamenti, si veda per il primo profilo la sentenza n. 272 del 2015) e ad evitare che i bilanci pubblici siano minati da situazioni debitorie non onorate tempestivamente (in questi termini la sentenza n. 250 del 2013), palese è il contrasto con l'art. 79, comma 4, dello Statuto speciale, giacché la disposizione statutaria consente allo Stato di dettare norme di coordinamento finanziario condizionanti le potestà legislative delle Province autonome solo nella misura in cui tali norme articolino limiti statuari alle competenze provinciali.

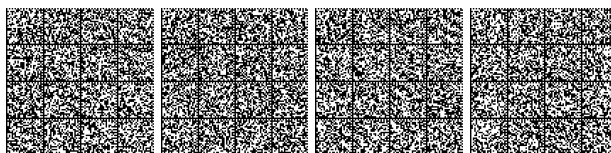
Infatti, il citato comma 4 dell'art. 79 dello Statuto — come sostituito in seguito all'accordo del 15 ottobre 2014 dall'art. 1, comma 407, lettera e), n. 3), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il procedimento di cui all'art. 104 dello statuto stesso — dispone al secondo periodo che «la regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

In secondo luogo, dal momento che la disposizione impugnata incide *ratione materiae* sulla organizzazione del sistema sanitario, si osserva che lo Stato, nei confronti delle Province autonome, non potrebbe comunque pretendere di condizionare la disciplina provinciale accampando la competenza di principio sul coordinamento finanziario, giacché il sistema sanitario provinciale è integralmente finanziato con risorse proprie della Provincia, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», il quale stabilisce che «la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Secondo il costante indirizzo di codesta ecc.ma Corte, in questo caso «non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012)» (così la sentenza n. 125 del 2015).

In terzo luogo, e in ogni caso, la disposizione impugnata risulta illegittima per violazione dell'art. 79 dello statuto o comunque degli art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., nelle parti applicabili alle Province autonome ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sotto l'ulteriore profilo del superamento della limitazione della competenza statale alla determinazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti.

Infatti, l'impugnato comma 865 non si articola in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi e quindi eccede dalla competenza statale sul coordinamento finanziario, che è limitata, appunto, alla statuizione di principi.



Supera dunque tale limitazione una norma che ha la caratteristica di un minuto precetto di dettaglio e che non lascia all'ente autonomo alcuna libertà in ordine ai modi con i quali conseguire il risultato (per la conferma, consolidata nella giurisprudenza costituzionale, che le previsioni puntuali e specifiche, che non lasciano alcun margine di attuazione alle stesse regioni, esulano dalla competenza statale limitata ai principi di coordinamento della finanza pubblica, si veda da ultimo la sentenza n. 87 del 2018).

Peraltro, proprio con riferimento a misure di contrasto al fenomeno del ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione codesta Corte costituzionale ha già avuto occasione di censurare per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., disposizioni statali eccessivamente analitiche e dettagliate eccessivamente, come è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. 156 del 2010 (dove è sottolineato che la norma allora impugnata «non detta principi, ma prevede modalità di pagamento delle spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale»).

Nel presente caso, l'eccesso dalla norma di principio è confermato, sotto il profilo della struttura della norma, dalla circostanza che il legislatore statale non si è limitato a sancire la necessità di prevedere, tra gli obiettivi assegnati ai dirigenti sanitari, anche uno specifico obiettivo rapportato al rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, ma anche ha regolato minuziosamente il modo in cui tale obiettivo deve essere strutturato (si veda, in particolare, la disciplina recata dalle lettere a, b, c, d).

1.2. Ancora, deve essere evidenziato il contrasto del contenuto del comma 865 con gli articoli 8, numero 1, e 9, numero 10, e 16 dello statuto, ovvero, se più favorevole, con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia della «tutela della salute», in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Guardando all'ambito materiale regolato dalla norma impugnata si osserva che questa incide direttamente nelle materie di competenza legislativa primaria della organizzazione amministrativa della Provincia e del personale e nella materia di competenza concorrente della igiene e sanità, comprensiva dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, oggetto di trasferimento già con le norme di attuazione cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 «Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità», ovvero in quella della tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (se più favorevole, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), e conforma in modo diretto l'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 16 dello statuto riserva alle Province, trattandosi di materie provinciali.

Trattasi di un settore già compiutamente regolato dalla Provincia autonoma di Trento, che nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16, «Tutela della salute in Provincia di Trento», disciplina, nella sezione II (art. 27 e ss.), regola l'organizzazione della Azienda provinciale per i servizi sanitari e che, specificamente, con riferimento alla posizione del direttore generale, affida alla Giunta provinciale sia il compito di approvare lo schema di contratto, sia il compito di stabilire «criteri e modalità per la valutazione dell'attività del direttore generale, con riferimento agli obiettivi assegnatigli e alla qualità complessiva dell'offerta assistenziale assicurata dall'azienda» (art. 28, commi 6 e 7).

Dunque, il comma 865, in ragione del suo carattere estremamente preciso e dettagliato dell'enunciato normativo e per l'assenza di collegamento teleologico con le specifiche materie interessate dalla misura, certamente non può essere avvalorato né come norma fondamentale di grande riforma e nemmeno come principio fondamentale della materia «igiene e sanità» o «tutela della salute».

Del resto, se si guarda al contenuto precettivo della disposizione impugnata risulta subito evidente che essa da un lato non ha alcuno specifico «contenuto riformatore», dall'altro che essa nemmeno persegue interessi collegati con la tutela della salute, i quali vengono invece sacrificati in nome di un interesse finanziario che la Provincia e le sue agenzie, e in particolare quella sanitaria, hanno dimostrato di saper perseguire in modo efficiente con altri mezzi, come risulta dagli indicatori di tempestività dei pagamenti degli ultimi anni, che sono sempre negativi, cioè dimostrativi di un anticipo rispetto alla scadenza delle fatture.

1.3. Infine, ad avviso della Provincia risulta anche evidente, in ogni caso, il contrasto con l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, in quanto il comma impugnato ha sicuramente carattere autoapplicativo, rivolgendosi direttamente alla amministrazione provinciale e imponendo a questa un determinato comportamento, là dove la richiamata disposizione di attuazione statutaria prevede un mero obbligo di adeguamento della legislazione provinciale «ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito», mentre «restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti».

Dunque, anche ammesso che il contenuto precettivo del comma 865 in relazione all'obbligo di inserire nei contratti del direttore generale e del direttore amministrativo sanitario l'obiettivo di risultato relativo al pagamento dei debiti commerciali potesse avere carattere cogente per la Provincia autonoma, tale contenuto dispositivo avrebbe dovuto essere formulato nei termini di un obbligo di conformazione della legislazione locale e non come norma immediatamente applicabile.



II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 866, in collegamento con le censure sviluppate al punto precedente e per irragionevolezza, nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La Provincia autonoma impugna anche l'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018.

La disposizione stabilisce, al primo periodo, che «le regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le cui disposizioni continuano ad applicarsi a decorrere dall'esercizio 2013 ai sensi dell'art. 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135». Il terzo periodo aggiunge che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato tavolo sullo stato di applicazione del comma 865».

Oggetto di impugnazione è tale terzo periodo, nella parte in cui si riferisce alle Province autonome.

La ricorrente osserva che la disposizione, pur facendo riferimento alla intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sancita in Conferenza permanente in data 23 marzo 2005, in realtà elude il significato di quell'accordo, in cui l'assenso delle Province autonome era stato condizionato all'inserimento di una clausola di salvaguardia delle competenze provinciali. Tale clausola, inserita nell'art. 13 dell'atto di intesa, prevede che «i contenuti della presente intesa si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province Autonome compatibilmente con gli statuti di autonomia e le relative norme di attuazione».

Per tale ragione la Provincia autonoma di Trento non è mai stata vincolata alla trasmissione dei dati al tavolo tecnico e la comunicazione di dati da parte dell'ente è sempre avvenuta su base volontaria e per mero spirito di collaborazione.

Ora, la disposizione impugnata, pur distinguendo la posizione delle regioni a statuto ordinario da quella delle regioni speciali e delle due province autonome, per cui le prime «trasmettono la relazione» al tavolo tecnico, mentre le seconde «relazionano al citato tavolo», e non ripetendo, per gli enti ad autonomia differenziata, la precisazione che la trasmissione della relazione «costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191», vale a dire ai fini della erogazione della quota di finanziamento del fondo sanitario condizionata alla positiva verifica degli adempimenti regionali, si presta ad essere intesa come prescrittiva di un vero e proprio obbligo, sia pure non presidiato dal meccanismo premiale di cui alla disposizione citata della legge n. 191 del 2009 (anche in ragione del fatto che le province autonome non partecipano al fondo sanitario regionale, come si è ricordato sopra).

Per tale ipotesi, e quindi per il caso in cui la disposizione possa essere intesa come statuente un vero e proprio obbligo a carico della provincia autonoma, la norma è quindi impugnata dalla ricorrente, che ne denuncia la illegittimità costituzionale sotto i seguenti profili.

Anzitutto, la norma appare illegittima in via consequenziale e per gli stessi motivi enunciati sopra al punto I, in quanto essa sancisce un obbligo che si collega strutturalmente inscindibilmente a quello sancito dal comma precedente.

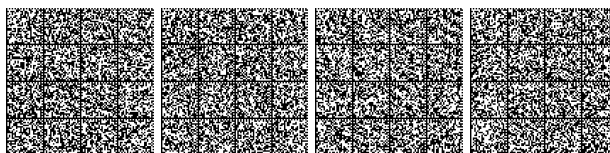
Per tale ragione, una volta che codesta Corte abbia accertato e dichiarato che la provincia autonoma non è tenuta ad applicare il comma 865, lo stesso obbligo di presentare una specifica relazione diventa privo di oggetto o comunque del tutto irragionevole, con violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

In secondo luogo, la norma appare elusiva dell'intesa del 23 marzo 2005 sancita in Conferenza permanente, in quanto neutralizza la clausola di cui all'art. 13 della intesa, rendendo direttamente applicabile un monitoraggio che tale intesa non prevedeva come obbligatorio.

Di qui la lesione del principio di leale collaborazione radicato nell'art. 120, secondo comma, Cost. e di nuovo la lesione del principio di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost.

Se è vero che una intesa non è di per sé opponibile alla legge ordinaria dello Stato è altresì vero che una norma legislativa non può strumentalizzare un istituto che è stato previsto da una intesa (il tavolo tecnico di monitoraggio) neutralizzando le condizioni specifiche in base alle quali esso è stato attivato, pena la violazione del principio di lealtà e del canone di ragionevolezza, che esige coerenza.

Si precisa che la denunciata irragionevolezza ridonda sull'esercizio delle funzioni provinciali, in particolare su quelle in materia di organizzazione e di sanità (art. 8, numero 1; art. 9, numero 10; art. 16 dello statuto; art. 117, terzo comma, Cost.), costringendo la provincia ad una attività di monitoraggio e di redazione di particolari relazioni non correlata ad una esigenza propria della funzione provinciale.



III Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857, della legge n. 145 del 2018, per irragionevolezza e contrasto con il principio di proporzionalità, con violazione dell'art. 3 Cost. e per violazione dell'autonomia finanziaria della provincia autonoma, garantita dal titolo VI dello statuto e dall'art. 119 Cost., anche in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ridondanza della violazione sulla autonomia finanziaria e sulle competenze provinciali, garantite dagli articoli 8, 9 e 16 dello statuto e dell'art. 117, terzo comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Provincia autonoma impugna per scrupolo difensivo anche l'art. 1, comma 857.

Tale disposizione stabilisce che, «nell'anno 2020, le misure di cui ai commi 862, 864 e 865 sono raddoppiate nei confronti degli enti di cui al comma 849 che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854».

A sua volta, il comma 849 prevede che, «al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa depositi e prestiti Spa e le istituzioni finanziarie dell'Unione europea possono concedere ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle regioni e alle province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale, anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali», con la precisazione che l'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento.

Il termine per richiedere la anticipazione di liquidità agli istituti finanziari di cui al comma 849 è fissato dal comma 853 al 28 febbraio 2019.

Il comma 854 stabilisce poi che «gli enti debitori effettuano il pagamento dei debiti per i quali hanno ottenuto l'anticipazione di liquidità entro quindici giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore», termine che per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale è invece fissato in «trenta giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore».

Come si è anticipato in narrativa, il timore della provincia autonoma è che la disposizione possa essere intesa nel senso che il raddoppio delle sanzioni — tra le quali è espressamente inclusa la previsione di cui al comma 865, sopra impugnato — sia disposto per il solo fatto della assenza della richiesta di anticipazione della liquidità, con la conseguenza che vi sarebbe un obbligo di ricorrere a tali anticipazioni al solo fine di evitare la responsabilità per il tardivo pagamento dei debiti.

Tale temuta interpretazione porterebbe a leggere la norma nel modo seguente: le sanzioni sono raddoppiate (a) agli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 e (b) agli enti che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854.

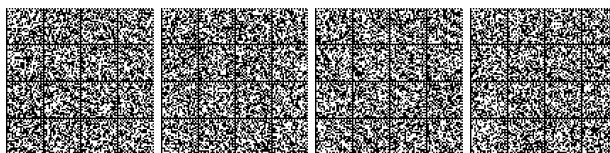
Tale lettura — che pure non è giustificata dal testo della disposizione (richiedendo l'inserimento di parole non presenti nella disposizione, come evidenziato sopra in corsivo) — è suggerita dal fatto che le condizioni descritte come (a) e (b) non sembrano poter essere cumulative, posto che il termine di cui ragiona il comma 854 decorre dalla erogazione della liquidità e quindi logicamente non può applicarsi agli enti che tale liquidità non hanno richiesto.

Intesa nel senso temuto, la norma, per quanto funzionale a spingere gli enti a chiedere l'anticipazione di liquidità, sarebbe irragionevole e sproporzionata, e quindi lesiva dell'art. 3, primo comma, Cost., con riflesso sull'autonomia finanziaria dell'ente (protetta nelle norme del titolo VI dello statuto) e sull'esercizio delle funzioni attribuite alle province autonome dallo statuto speciale dagli articoli 8, 9 e 16 dello statuto e dall'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con particolare riferimento alle funzioni in punto di organizzazione degli uffici e alle funzioni di sanità (in relazione a queste ultime, il raddoppio della previsione di cui al comma 865 significherebbe centrare l'obiettivo del direttore della azienda sanitaria in modo prevalente, almeno al 60% sui pagamenti commerciali e non sulla tutela della salute).

Il comma così interpretato sarebbe altresì direttamente incompatibile con la autonomia finanziaria e di bilancio riconosciuta alla provincia dal titolo VI dello statuto speciale e dall'art. 119 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In tale ipotesi, infatti, la provincia e i suoi enti strumentali, tra cui l'azienda provinciale sanitaria, si vedrebbero costrette, in presenza di debiti commerciali, a richiedere agli istituti di cui al comma 849 anticipazioni di liquidità al solo fine di evitare le sanzioni in caso di ritardo nel pagamento.

Ora, se è vero che parecchi enti territoriali e diverse aziende sanitarie hanno problemi di liquidità, è altrettanto vero che tale non è la situazione attuale della provincia autonoma e della sua azienda sanitaria, sicché è del tutto irragionevole e sproporzionato, rispetto alle stesse finalità della norma, che tali enti siano costretti, in presenza di debiti scaduti, ad attivare la procedura di anticipazione di liquidità, e comunque quando tale anticipazione può essere efficacemente sostituita con le anticipazioni di tesoreria. In caso di carenza di liquidità, la conseguenza sarebbe di inibire la possibilità dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, anche a tassi vantaggiosi e con procedure più snelle per l'attivazione, quando invece, come ha ricordato più volte codesta Corte, «le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie» (sentenza n. 181 del 2015, ripresa dalle sentenze n. 279 del 2016 e n. 89 del 2017).



P. Q. M.

La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 857, 865 e 866, della legge n. 145 del 2018, per le parti e per i profili indicati nel presente ricorso.

Padova - Trento - Roma, 1° marzo 2019

Avv. prof. FALCON - Avv. PEDRAZZOLI - Avv. MANZI

19C00093

N. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Volontariato - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Istituzione della voce di spesa denominata "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo".

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Autorizzazione di spesa per la realizzazione di *hub* per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni.

Bilancio e contabilità pubblica - Volontariato - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi ai Comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere volti alla tutela dei beni comuni.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2009 relativo ad interventi di ampliamento di edifici.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Inquadramento, a domanda, nel ruolo professionale dell'Avvocatura regionale degli avvocati già in servizio presso la struttura, previa apposita selezione tecnico-pratica.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Impianti di trattamento dei veicoli fuori uso e dei rifiuti metallici - Condizioni per l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività e per l'indicazione della delocalizzazione.

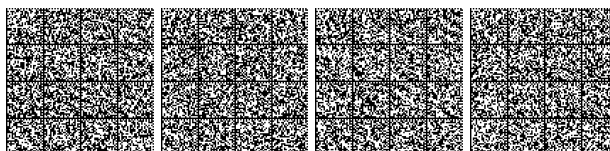
Bilancio e contabilità pubblica - Volontariato - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati in collaborazione con i Comuni, e/o le scuole e/o le ASL competenti.

– Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 (Legge di Stabilità regionale 2017), art. 3, comma 73 (*recte*: Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 "Legge di stabilità regionale 2019", artt. 4, commi 8, 25 e 53; 9; 19; e 21, commi 1, 15 e 21).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

contro la Regione Lazio, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli:

- 4, comma 8,
- 4, comma 25;
- 4, comma 53;
- 9;
- 19;
- 21, comma 1;



21, comma 15;

21, comma 21,

della legge regionale del Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, recante «Legge di stabilità regionale 2019».

Sul B.U.R. n. 105 del 29 dicembre 2018, è stata pubblicata la legge regionale Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, recante «Legge di stabilità regionale 2019».

Tale legge regionale presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1) *Violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione.*

L'art. 4, comma 8, di tale legge regionale contiene una disposizione in tema di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo.

Così dispone l'art. 4, comma 8:

«Dopo il comma 3 dell'art. 26 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), è aggiunto il seguente:

“3-bis. Agli oneri derivanti dall'art. 8, comma 7-ter, si provvede mediante la voce di spesa denominata: “Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo”, da istituirsi nel programma 08 “Cooperazione e associazionismo” della missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, alla cui autorizzazione di spesa, pari ad euro 50.000,00 per ciascuna annualità 2019, 2020 e 2021, si provvede attraverso la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale di parte corrente di cui al programma 03 “Altri fondi” della missione 20 “Fondi e accantonamenti”».

Come si vede, la disposizione aggiunge un comma all'art. 26 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), il cui testo attuale così recita (in grassetto la parte aggiunta dalla legge regionale impugnata):

«1. Per l'attuazione della presente legge, è istituito il capitolo di bilancio n. 41148 con la seguente denominazione: «Spesa per l'attuazione delle norme per il controllo del randagismo».

2. Lo stanziamento per l'anno 1997 è determinato in lire cento milioni e la relativa copertura è assicurata mediante utilizzazione, di pari importo, della somma iscritta al capitolo n. 41145 del bilancio 1997.

3. I fondi nazionali di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1991 confluiscono sul capitolo n. 01346 delle entrate previste dalla Regione e sono gestiti sul corrispondente capitolo n. 41146 (17).

3-bis. Agli oneri derivanti dall'art. 8, comma 7-ter, si provvede mediante la voce di spesa denominata: “Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo”, da istituirsi nel programma 08 “Cooperazione e associazionismo” della missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, alla cui autorizzazione di spesa, pari ad euro 50.000,00 per ciascuna annualità 2019, 2020 e 2021, si provvede attraverso la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale di parte corrente di cui al programma 03 “Altri fondi” della missione 20 “Fondi e accantonamenti”».

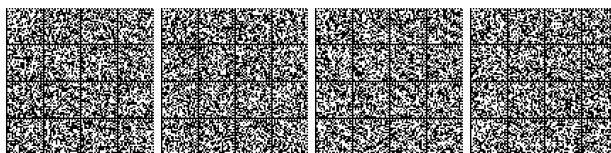
L'art. 4, comma 8, si pone in contrasto con l'art. 5, lettera e) del Codice del terzo settore, decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.

L'art. 5, lettera e) del Codice del terzo settore prevede infatti che:

«1. Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto:

...e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi»;

Ebbene, come si è evidenziato, con la disposizione impugnata (art. 4, comma 8, legge regionale n. 13/2018) la denominazione del capitolo inserito al comma 3-bis della legge regionale n. 34/1997, in materia di tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo, fa riferimento a contributi destinati «alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo».



In proposito si rappresenta che la normativa nazionale non limita la possibilità di operare a tutela degli animali alle sole associazioni di volontariato: il menzionato art. 5, lettera e) del Codice del terzo settore inserisce tale materia tra quelle relative a tutti gli enti del terzo settore.

D'altro canto, anche la legge n. 281/1991 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) fa riferimento alle associazioni animaliste, in particolare all'art. 3, a mente del quale: «Le regioni adottano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le associazioni animaliste, protezioniste e venatorie, che operano in ambito regionale, un programma di prevenzione del randagismo».

Ferma, quindi, restando la necessità eventuale di una riconduzione alla normativa nazionale delle previsioni di cui alla legge regionale, la mera denominazione del capitolo prevista dalla legge regionale configura di per sé una violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione, in quanto implica una discriminazione nei confronti di associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore diverse da quelle delle organizzazioni di volontariato.

2) Violazione degli articoli 81 e 120 della Costituzione.

L'art. 4 comma 25 prevede che:

«Al fine di migliorare ed ottimizzare i servizi di assistenza sanitaria nei confronti della popolazione, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni, è disposta l'autorizzazione di spesa pari a 100.000,00 euro per l'anno 2019 e a 200.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, nell'ambito della voce di spesa denominata "Spese per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria", da iscriversi nel Programma 05 "Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari" della Missione 13 "Tutela della salute", alla cui copertura si provvede mediante la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale in conto capitale di cui al Programma 03 della Missione 20. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario *ad acta* per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario».

La disposizione in questione prevede un investimento sul territorio di Anagni per la costruzione di un hub per l'emergenza sanitaria.

In tali termini, la norma si pone in contrasto con le competenze del Commissario *ad acta* per il Piano di rientro che, peraltro, adotta la rete ospedaliera anche ai sensi del decreto ministeriale n. 70/2015.

Pertanto, la norma viola il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 della Costituzione.

Si rilevano anche profili di contrasto con l'art. 81 della Costituzione, atteso che la disposizione determina minori entrate sul bilancio regionale sanitario, prive di copertura finanziaria.

3) Violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione.

L'art. 4, comma 53, prevede che:

«La Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, concede contributi ai comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere presenti sul territorio, volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo».

La disposizione prevede dunque la concessione di contributi ai comuni per sostenere iniziative di cittadini attivi, associazioni e comitati di quartiere volti alla tutela dei beni comuni.

Il comma 54 dell'art. 4 prevede che i comuni stessi stipulino «patti di collaborazione con i soggetti di cui al comma 53».

In proposito manca ogni riferimento all'iscrizione di tali soggetti nei registri del terzo settore.

La legge n. 106/2016 prevede l'iscrizione nel registro unico del terzo settore (nelle more della sua operatività l'art. 101 del codice del terzo settore individua i registri per i quali l'iscrizione dispiega gli stessi effetti), per gli enti del terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi acquisiti tramite pubbliche sottoscrizioni o che esercitano attività in regime di convenzione o accreditamento con enti pubblici.

Ferma, quindi, restando anche in questo caso, la necessità eventuale di una riconduzione alla normativa nazionale delle previsioni di cui alla legge regionale, la mancanza di riferimento all'iscrizione dei soggetti indicati al comma 53 nei registri del terzo settore configura di per sé una violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione, in quanto implica una discriminazione nei confronti di associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore dai soggetti indicati dalla disposizione regionale.



4) Violazione dell'art. 120 della Costituzione.

L'art. 9, commi da 2 a 5, prevede che:

«2. Allo scopo di agevolare la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario di cui all'art. 8-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, per prestazioni rese nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto del Commissario *ad acta* 8 giugno 2017, n. 218, ovvero per prevenirne l'attivazione e consentire la stabilizzazione degli effetti economici, la struttura sanitaria interessata può richiedere all'amministrazione regionale di essere ammessa al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, fermo il pagamento integrale della differente remunerazione sul singolo ricovero. La richiesta è formulata nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione per i controlli la cui valorizzazione è stata già comunicata, ovvero entro sessanta giorni dalla comunicazione della valorizzazione degli stessi.

3. La misura è accordata dall'amministrazione esclusivamente in caso di compresenza delle seguenti condizioni:

- a) riconducibilità delle sanzioni agli abbattimenti applicati per i controlli non concordati, anche in parte;
- b) effettuazione del pagamento integrale del debito nei termini previsti al comma 4;
- c) rinuncia da parte della struttura al procedimento amministrativo di risoluzione delle discordanze e all'azione giudiziaria pendente o futura.

4. La struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza, ovvero entro il termine massimo di venti mesi in caso di richiesta di rateizzazione, con corrispondenza degli interessi legali, pena la decadenza dal beneficio.

5. Dalle disposizioni di cui al presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

L'art. 9 consente alle strutture sanitarie che ne facciano richiesta, di accedere alla riduzione di un terzo della sanzione amministrativa prevista per le prestazioni oggetto di controlli esterni in ambito sanitario in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto del Commissario *ad acta* 8 giugno 2017, n. 218.

Ciò al fine di definire i contenziosi esistenti o di prevenire quelli futuri.

Tale previsione presenta profili di incostituzionalità in quanto attinente ad una materia di competenza del Commissario *ad acta* per il Piano di rientro, che, in quanto tale, non potrebbe essere oggetto di legislazione regionale (*cf. ex multis* Corte costituzionale, 5 maggio 2014, n. 110; 14 luglio 2017, n. 190). Tra i compiti del mandato commissariale rientra, infatti, anche il governo dei rapporti con i privati accreditati.

In tali termini la norma invade le competenze del Commissario *ad acta*. Inoltre, l'intervento in questione può comportare una ridefinizione degli effetti economici e finanziari derivanti dai controlli esterni che potrebbero ripercuotersi sui risultati di esercizio già validati dai tavoli tecnici.

La norma, dunque, si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 della Costituzione.

5) Violazione degli articoli 3, 97 e 117, terzo comma della Costituzione.

L'art. 19 prevede che:

«La deroga di cui all'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21/2009 e successive modifiche, si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal medesimo art. 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del decreto del Ministero per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765)».

La richiamata disposizione regionale, lungi dal dare una mera interpretazione della citata disposizione regionale, presenta aspetti del tutto innovativi rispetto alla norma che si pretende di interpretare, prevedendo che gli interventi edilizi consentiti dalla medesima disposizione possano essere realizzati «anche in deroga ai limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del decreto del Ministero per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444».

Occorre ricordare, in proposito, che la legge regionale n. 21/2009 ha dettato norme di carattere straordinario con le quali sono stati consentiti interventi edilizi anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali vigenti o adottati.

La predetta disposizione regionale, dunque, ha una portata retroattiva di dubbia legittimità.

Come al riguardo affermato dalla Corte (sentenza n. 73 del 2017), la deroga al principio della irretroattività delle norme trova il suo fondamento nel principio di ragionevolezza, atteso che



«La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce ... un primo indice ... della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere».

Invero, com'è noto, la Corte ha individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (cfr: sentenza n. 73 del 2017, nonché le sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

Atteso che la previsione regionale è caratterizzata da un indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva, essa rende legittime condotte, le quali, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore, con l'ulteriore conseguenza di consentire la regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria che esula dalle competenze regionali e risulta pertanto illegittima.

In proposito, è appena il caso di ricordare che l'Intesa 1° aprile 2009, n. 21/CU «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. (Repertorio atti n. 211CU del 1° aprile 2009)» aveva stabilito che gli interventi edilizi ivi previsti non potessero riferirsi ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Parimenti, l'art. 5 (Costruzioni private) del decreto-legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011, il quale, ai commi da 9 a 14, reca la disciplina di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare prevede, al comma 10, che:

«10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

La richiamata disposizione della legge regionale in questione travalica, perciò, i limiti individuati dalla giurisprudenza della Corte richiamata, violando l'art. 3 della Costituzione.

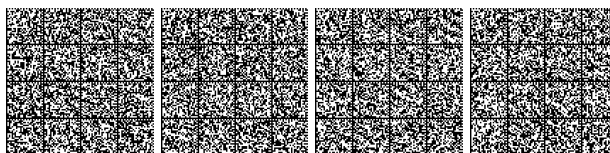
A ciò si aggiunga, quale ulteriore profilo di incostituzionalità della disposizione in commento, che a motivo delle rilevanti modifiche via via apportate alla legge regionale n. 21 del 2009, le amministrazioni comunali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di poter effettivamente verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) nei periodi intercorrenti tra le modifiche medesime.

Ciò, in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

In proposito è opportuno rammentare che nella citata sentenza n. 73 del 2017, la Corte ha avuto modo di affermare che:

«Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte».

In relazione a tale aspetto la disposizione regionale in commento risulta adottata in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione nella materia «governo del territorio» in ragione del contrasto con la disposizione di principio contenuta nell'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.



Sul tema, si richiama nuovamente l'art. 5 (Costruzioni private) del decreto-legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011, il quale al comma 11, secondo periodo, prevede che:

«Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Infine, sempre a termini delle predette disposizioni dell'art. 5 del decreto-legge n. 70 del 2011, è stato ammesso, per gli interventi ivi previsti, il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, ai sensi dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (*cf.* commi 11 e 13, lettera *a*).

Ebbene, l'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, al comma 3, dispone che:

«3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché, nei casi di cui al comma 1-*bis*, le destinazioni d'uso, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».

La salvaguardia delle specifiche disposizioni del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 disposta dalla norma di principio ora richiamata, si riferisce, pertanto, non solo agli articoli 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 ma anche alla previsione di cui all'art. 7 del decreto medesimo e deve intendersi come valevole in relazione a qualunque titolo abilitativo in deroga previsto da norme statali e regionali.

Sotto tali aspetti, dunque, la disposizione regionale in commento, è stata adottata in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione alla materia «governo del territorio».

6) *Violazione degli articoli 3, 51 primo comma e 97 della Costituzione.*

L'art. 21, comma 1, prevede che:

«1. Al comma 20 dell'art. 1 della legge regionale 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio) le parole da: “Gli avvocati” fino a: “all'Avvocatura regionale” sono sostituite dalle seguenti: “In attesa di una specifica disciplina della contrattazione collettiva nazionale in merito alla valorizzazione della professionalità degli avvocati degli uffici legali, gli avvocati già in servizio presso la struttura di cui all'art. 553-*bis* del Reg. reg. 1/2002 all'atto della costituzione del ruolo professionale dell'Avvocatura regionale di cui all'art. 10-*bis* della legge regionale n. 6/2002, come modificata dalla presente legge, sono inquadrati, a domanda, nel ruolo professionale e sono assegnati all'Avvocatura regionale, previa apposita selezione tecnico-pratica svolta secondo criteri e modalità da disciplinare nell'ambito del citato Reg. reg. 1/2002, mantenendo la categoria in possesso al momento della selezione».

L'art. 21, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 13, modifica l'art. 1, comma 20, della legge regionale n. 22 del 2009.

Si ricorda che l'art. 553-*bis* del regolamento regionale di organizzazione degli uffici n. 1/2002 sotto la rubrica «Funzioni dell'Avvocatura regionale» stabilisce che:

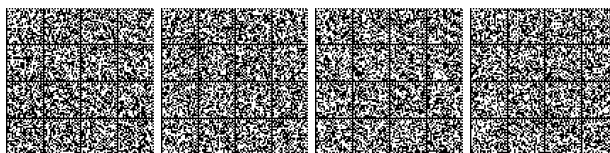
«1. L'Avvocatura regionale è costituita alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, rappresenta e difende la Regione dinanzi alle giurisdizioni di ogni ordine e grado, secondo le regole del proprio ordinamento, e svolge attività di consulenza giuridico-legale a favore della Regione.

2. Al fine dell'espletamento delle attività di cui al comma 1, le direzioni e strutture regionali trasmettono all'Avvocatura regionale dettagliata e documentata relazione informativa sui presupposti fattuali e giuridici delle vertenze, in tempo utile per la efficace difesa giudiziale.

3. L'Avvocatura regionale provvede inoltre al coordinamento delle avvocatature e degli incarichi di rappresentanza e difesa legale delle agenzie, degli enti pubblici regionali di cui agli articoli 54 e 55 dello Statuto, degli enti di cui all'art. 56 dello Statuto e delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, anche assumendone gratuitamente il patrocinio. Le modalità di attuazione di tale coordinamento sono definite, sulla base delle direttive del Presidente della Regione, tramite appositi atti convenzionali tra l'Avvocatura regionale e le predette agenzie, aziende ed enti».

Il medesimo regolamento di organizzazione, al successivo art. 553-*quater* («Avvocati dell'Avvocatura regionale») prevede che:

«1. Gli avvocati assegnati all'Avvocatura regionale svolgono la propria attività secondo i criteri di libertà, autonomia ed indipendenza propri della professione forense, e sono iscritti all'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati previsto dall'ordinamento della professione forense. Nello svolgimento dell'attività legale, gli avvocati non sono ordinati gerarchicamente».



In sintesi, in base alle disposizioni sopra menzionate, gli avvocati in servizio presso la struttura regionale dell'avvocatura regionale possono ottenere, previo espletamento di una apposita selezione tecnico-pratica, l'inquadramento nel distinto ruolo professionale dell'Avvocatura regionale.

Il comma 20 dell'art. 1 della legge regionale 11 agosto 2009, n. 22 («Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio»), nella sua formulazione originaria, prevedeva che:

«Fino all'adeguamento del r.r. 1/2002 ai sensi del comma 19 e alla costituzione del ruolo professionale e dell'Avvocatura regionale ai sensi degli articoli 10-*bis* e 11-*bis* della l.r. 6/2002, come modificata dalla presente legge, la struttura di cui all'art. 553-*bis* del medesimo regolamento continua a svolgere le funzioni ivi previste. Gli avvocati già in servizio presso la struttura di cui all'art. 553-*bis* del r.r. 1/2002, all'atto della costituzione del ruolo professionale dell'Avvocatura regionale di cui all'art. 10-*bis* della l.r. 6/2002, come modificata dalla presente legge, sono inquadrati, a domanda, nel ruolo professionale e sono assegnati all'Avvocatura regionale».

L'art. 21, comma 1, della legge regionale in oggetto ha modificato il comma 20 dell'articolo 1 sopra richiamato, prevedendo che:

a) l'attuazione del nuovo inquadramento «in attesa di una specifica disciplina della contrattazione collettiva nazionale in merito alla valorizzazione della professionalità degli avvocati degli uffici legali»;

b) il nuovo inquadramento avvenga non solo a domanda da parte degli interessi, ma anche «previa apposita selezione tecnico pratica svolta secondo criteri e modalità da disciplinare nell'ambito del citato r.r. 1/2002, mantenendo la categoria in possesso al momento della selezione».

Ancorché la modifica apportata con la legge regionale n. 13 del 2018 persegua il condivisibile obiettivo di tentare di omogeneizzare le modalità di reclutamento (interno ed esterno) del personale destinato ad alimentare il ruolo dell'Avvocatura regionale, non può non rilevarsi come detto risultato sarebbe stato effettivamente raggiunto prevedendo l'obbligo, anche per il personale già in servizio presso l'Avvocatura regionale, di poter transitare nel nuovo ruolo previo superamento di una procedura concorsuale pubblica avente le stesse caratteristiche ed il medesimo contenuto di quelle previste per il c.d. accesso dall'esterno, connotata (se del caso) dalla previsione di una riserva di posti e di un'adeguata valorizzazione dell'esperienza maturata nello svolgimento dell'attività *de qua*.

Nel caso di specie, invece, non solo si prevede una mera prova di idoneità, ma la stessa alimentazione del neoistituito ruolo dell'Avvocatura regionale viene, di fatto, operata attraverso il solo personale già in servizio.

Di talché, la disposizione in parola sembra contemplare una sorta di «concorso interamente riservato» al personale in servizio presso l'Avvocatura regionale, del tutto incompatibile con le previsioni di cui agli articoli 3, 51, primo comma e 97 Costituzione.

All'uopo, si ricorda che la Corte costituzionale ha da sempre affermato che la regola del pubblico concorso aperto alla più ampia platea ammette eccezioni «rigorose e limitate» (*cf.* sentenza n. 293/2009, che subordina la legittimità della deroga alla regola del pubblico concorso solo in ipotesi di una «specificità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico».

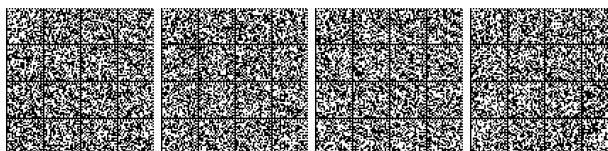
In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato, né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti (così Corte costituzionale 3 marzo 2006 n. 81), né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'amministrazione (come affermato in Corte costituzionale 4 giugno 2010 n. 195).

Un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili dalle funzioni svolte dall'amministrazione (così sempre la sentenza n. 195/2010), e in particolare quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non si potrebbero acquisire all'esterno dell'amministrazione, e quindi giustificano che ci si rivolga solo a chi è già dipendente in una data posizione (sentenza n. 293/2009).

Nella fattispecie non pare sostenibile che le professionalità in discorso non siano rinvenibili all'esterno.

Tanto più che lo stesso legislatore regionale prevede che il reclutamento avvenga mediante uno specifico concorso pubblico per titoli ed esami.

Ne consegue che l'art. 21, comma 1, della legge regionale in oggetto appare contrario alla disciplina legale del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (desunta principalmente dall'art. 97 Cost., secondo la lettura che ne ha dato ripetutamente la Corte costituzionale, del quale sono attuazione il decreto legislativo n. 165/2001, articoli 35 e 52), che non consente inquadramenti automatici del personale (neppure in base al profilo professionale posseduto o alle mansioni svolte) e che, viceversa, impone che l'assunzione avvenga tramite procedure selettive, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno.



Da ultimo, non può non sottolinearsi come il pericolo che il nuovo ruolo dell'Avvocatura regionale finisca per essere alimentato esclusivamente dal personale già in servizio, con conseguente vanificazione della previsione di cui all'art. 10-bis, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2002, risulta, vieppiù, evidente in considerazione della disomogeneità emergenti:

1) tra i requisiti e le prove di concorso sostenute per l'accesso nei ruoli della Regione ed i requisiti e le prove di concorso previste per il reclutamento del personale da inquadrare nella nuova struttura («concorso per titoli ed esami, ai sensi della normativa vigente in materia di accesso all'impiego pubblico e di esercizio della professione forense presso le amministrazioni pubbliche»);

2) dalle modalità di selezione del personale esterno (concorso pubblico) e del personale già in servizio (procedura interna con selezione tecnico - pratica svolta secondo criteri e modalità ancora da definire), con confermata ritenuta incostituzionalità della disposizione in esame ai sensi dell'art. 97 Cost.

7) *Violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.*

L'art. 21, comma 15, prevede che:

«Dopo l'art. 6 della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) e successive modifiche, è inserito il seguente:

“Art. 6-bis (Stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso e trattamento dei rifiuti metallici). — 1. Al fine di garantire la stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso ed evitare l'interruzione delle attività di trattamento dei veicoli fuori uso e/o di trattamento dei rifiuti metallici ferrosi e non ferrosi, trova applicazione l'art. 15, comma 3, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso) per gli impianti che abbiano operato in virtù di autorizzazioni rilasciate dai soggetti attuatori previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 febbraio 1999 (Dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio della città di Roma e provincia in ordine alla situazione di crisi socio-ambientale e di protezione civile) e dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 2 settembre 2005, n. 3473 (Interventi urgenti per la delocalizzazione di tutti i centri di autodemolizione e rottamazione del Comune di Roma) e per i loro aventi causa e subentranti.

2. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 15, comma 3, del decreto legislativo n. 209/2003 nonché per gli impianti la cui localizzazione è conforme, gli enti delegati ai sensi degli articoli 5 e 6 autorizzano la prosecuzione dell'attività secondo quanto stabilito dalle norme tecniche e dai requisiti dell'allegato 1 del medesimo decreto, indicando la tempistica di delocalizzazione e le specifiche prescrizioni nell'ambito dei singoli procedimenti, e comunque l'individuazione della delocalizzazione dovrà essere effettuata entro sei mesi e attuata entro un periodo massimo di ventiquattro mesi.

3. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, gli enti competenti ai sensi della presente legge, per quanto di rispettiva competenza, provvedono a trasmettere alla Regione un quadro complessivo degli impianti esistenti, delle autorizzazioni rilasciate, delle attività di controllo degli impianti attuate e programmate nonché l'elenco delle attività da delocalizzare e delle aree di destinazione individuate. Inoltre, dovranno essere segnalate eventuali attività esistenti e non rientranti in quelle di cui al comma 1 per le quali dovrà essere indicato un programma di ripristino delle aree».

La disposizione in parola contempla talune disposizioni costituzionalmente illegittime in quanto contrastanti con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s), Cost.), materia «trasversale» e «prevalente», che si impone integralmente nei confronti delle regioni che non possono contraddirla, ed a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 249 del 2009).

L'art. 21, comma 15 della legge regionale in oggetto, nel modificare la legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), dopo l'art. 6, inserisce, come sopra riportato un art. 6-bis rubricato «Stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso e trattamento dei rifiuti metallici».

La norma regionale anzidetta reca in sé profili di stretta connessione con l'art. 15 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso), rubricata «Disposizioni transitorie e finali», il quale prevede espressamente:

«1. Il titolare del centro di raccolta o dell'impianto di trattamento in esercizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, entro sei mesi dalla stessa data, presenta alla regione competente per territorio domanda di autorizzazione corredata da un progetto di adeguamento dell'impianto alle disposizioni del presente decreto. Detto progetto comprende un piano per il ripristino ambientale dell'area utilizzata, da attuare alla chiusura dello stesso impianto.



2. La regione, entro i termini stabiliti dall'art. 27 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, conclude il procedimento e si pronuncia in merito al progetto di adeguamento. In caso di approvazione del progetto, la regione autorizza l'esercizio dei relativi lavori, stabilendone le modalità di esecuzione ed il termine per la conclusione, che non può essere, in ogni caso, superiore a 18 mesi, a decorrere dalla data di approvazione del progetto.

3. Nel caso in cui, in sede di procedimento, emerge che non risultano rispettati i soli requisiti relativi alla localizzazione dell'impianto previsti dal presente decreto, la regione autorizza la prosecuzione dell'attività, stabilendo le prescrizioni necessarie ad assicurare la tutela della salute e dell'ambiente, ovvero prescrive la rilocalizzazione dello stesso impianto in tempi definiti.

4. La provincia competente per territorio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, procede all'ispezione degli impianti in esercizio alla stessa data che effettuano l'attività di recupero di rifiuti derivanti da veicoli fuori uso di cui all'art. 6, comma 5, al fine di verificare il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di esercizio previste dal presente decreto e, se necessario, stabilisce le modalità ed i tempi per conformarsi a dette prescrizioni, consentendo, nelle more dell'adeguamento, la prosecuzione dell'attività. In caso di mancato adeguamento nei modi e nei termini stabiliti, l'attività è interrotta».

Il citato parametro legislativo statale interposto — espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in attuazione della direttiva 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso — subordina lo svolgimento dell'attività di autodemolizione ad un complesso di prescrizioni (specificamente elencate nell'allegato 1, come richiamato dall'art. 6, commi 1 e 2) che attengono sia alla localizzazione degli impianti, sia alle modalità di svolgimento di dette attività.

In siffatto quadro regolatorio, l'art. 15 del decreto legislativo n. 209 del 2003 detta una disciplina transitoria volta all'adeguamento delle attività in essere, ponendo anzitutto in capo al titolare del centro di raccolta o dell'impianto di trattamento l'obbligo di presentare alla regione competente (*recte*: al Comune, che nella Regione Lazio esercita per delega la funzione *de qua*) domanda di autorizzazione corredata da un progetto di adeguamento dell'impianto e da un piano per il ripristino ambientale dell'area utilizzata, da attuare alla chiusura dello stesso impianto (comma 1); ulteriori previsioni riguardano poi termini e modalità di conclusione del procedimento (comma 2).

Lo stesso l'art. 15, al comma 3, disciplina l'ipotesi di attività di autodemolizione sottoposte ad autorizzazione ordinaria (attualmente ex art. 208, del decreto legislativo n. 152 del 2006), prescrivendo che, qualora risultino non rispettati i soli requisiti relativi alla localizzazione dell'impianto, la regione (*recte*: il comune) autorizza la prosecuzione dell'attività, con le prescrizioni necessarie ad assicurare la tutela della salute e dell'ambiente, ovvero dispone la rilocalizzazione dello stesso impianto in tempi definiti.

Il successivo comma 4 inerisce, infine, alle attività di autodemolizione sottoposte a procedure semplificate (attualmente ex articoli 214, 215 e 216, del decreto legislativo n. 152 del 2006), stabilendo che le province effettuano apposite ispezioni al fine di verificare il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di esercizio previste e, se necessario, stabilisce le modalità ed i tempi per conformarsi a dette prescrizioni, consentendo, nelle more dell'adeguamento, la prosecuzione dell'attività. In caso di mancato adeguamento nei modi e nei termini stabiliti, l'attività è interrotta.

Nel complesso, si ricava agevolmente che le richiamate disposizioni di cui ai commi 1, 3 e 4, pongono standard unitari di tutela ambientale.

Posto che le autorizzazioni cui si riferisce il nuovo art. 6-bis, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1998, sono state rilasciate dal soggetto attuatore di una gestione commissariale, è anzitutto evidente che, una volta esauritasi quest'ultima, le attività di autodemolizione interessate debbono essere sottoposte in pieno al regime giuridico del decreto legislativo n. 209 del 2003.

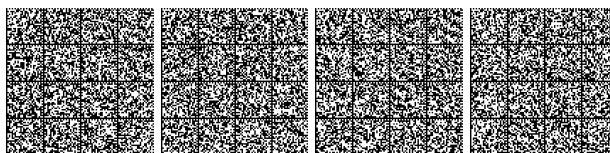
Ciò posto, si rileva che le disposizioni regionali qui contestate, nel fare riferimento al solo art. 15, comma 3, del predetto decreto legislativo, sembrano escludere l'applicazione delle ulteriori previsioni attinenti al complesso *iter* di adeguamento delle attività di autodemolizione in essere. Dunque, esse si pongono in contrasto con i livelli uniformi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. nella misura in cui:

a) pretermettono la fase iniziale del procedimento che si sostanzia, come in precedenza rilevato, nell'esercizio, da parte dei gestori, di una iniziativa qualificata dall'allegazione di appositi piani e progetti di adeguamento degli impianti e di ripristino ambientale;

b) estendono una previsione concepita dal legislatore statale per il caso in cui, in sede di procedimento autorizzatorio ordinario, non siano rispettati i soli requisiti di localizzazione (quella, appunto, di cui all'art. 15, comma 3, del decreto legislativo n. 209 del 2003) a fattispecie in relazione alle quali lo stesso legislatore statale pone una diversa disciplina che consente, in sostanza, di impedire o di interrompere le attività. Per l'esattezza si tratta delle ipotesi in cui:

in sede di procedimento autorizzatorio ordinario emergono difformità non solo dai criteri localizzativi, ma anche dalle norme tecniche concernenti lo svolgimento delle attività;

in sede di ispezione sulle attività autorizzate in via semplificata emergono difformità dalle norme tecniche e dalle condizioni di esercizio previste.



Tali considerazioni risultano rafforzate dalla finalità generale delle previsioni regionali qui in oggetto, che si pongono tout court l'obiettivo di evitare l'interruzione delle attività di trattamento dei veicoli fuori uso e/o di trattamento dei rifiuti metallici ferrosi e non ferrosi.

Risulta, dunque, evidente che la previsione di cui al comma 3 dello stesso art. 15 della norma primaria statale costituisce di per sé solo una fase e non anche procedimento autonomo da poter essere isolatamente considerato e decontestualizzato dal punto di vista sistematico.

In tale ottica, l'art. 6-bis della legge regionale in oggetto, attraverso un meccanismo di facilitazione istruttorio/procedimentale, reca, di fatto, la parziale applicazione dell'art. 15 del decreto legislativo n. 209 del 2003, limitandolo, testualmente, ai soli effetti di cui al relativo comma 3, il quale consente alla Regione di autorizzare la prosecuzione dell'attività nei casi in cui non risultano rispettati i requisiti relativi alla localizzazione dell'impianto ma nel rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di esercizio previste dal decreto legislativo n. 209 del 2003, e previa eventuale fissazione delle necessarie prescrizioni atte ad assicurare la tutela della salute e dell'ambiente.

Pertanto, attraverso la norma regionale *de qua* la disposizione contenuta nel citato comma 3 dell'art. 15 viene decontestualizzata dal quadro normativo statale in cui risulta coerentemente collocata, andando di fatto ad incidere, ampliandone la portata, sull'ivi contemplato meccanismo di deroga autorizzatoria invece limitato dal decreto legislativo n. 209 del 2003 al solo caso di non conformità ai criteri di localizzazione dell'impianto a fattispecie predeterminate.

Ai sensi della disposizione regionale, la fase procedimentale di cui al comma 3 del più volte menzionato art. 15 viene, quindi, elevata a procedimento autonomo autorizzatorio legato alla sola e specifica osservanza delle norme tecniche e dai requisiti dell'allegato 1 del medesimo decreto, da ciò derivandone un palese indebolimento dei livelli di tutela previsti dal legislatore statale, attraverso anche e soprattutto l'affievolimento/abbattimento dei requisiti disciplinati ed imposti dalla norma primaria.

In aggiunta a quanto sopra, si rileva, inoltre, che il comma 1, del neointrodotta art. 6-bis della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27, reca la dicitura «e per i loro aventi causa e subentranti».

Posto a tal riguardo che l'espressione utilizzata appare di dubbia interpretazione, è da evidenziare che in materia di rifiuti, le modifiche/variazioni del soggetto titolare di un'autorizzazione alla gestione di un impianto di rifiuti assumono particolare rilevanza in quanto il rilascio di tale atto di assenso presuppone, tra l'altro, un scrutinio valutativo in ordine al possesso effettivo di predeterminati requisiti personali da parte di chi eserciterà l'attività autorizzata.

Dal «carattere personale» dell'autorizzazione ne discende che ad ogni variazione soggettiva del rapporto consegue la necessità di operare una voltura del provvedimento autorizzatorio che comporta l'avvio di un procedimento diretto al fine di verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi in capo al subentrante.

La disposizione regionale in parola si pone, quindi, in contrasto col più volte menzionato parametro statale interposto costituito dall'art. 15 del decreto legislativo n. 209 del 2003 che non contempla siffatta estensione soggettiva, circoscrivendo al «titolare» gli effetti applicativi della norma, nonché con il principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97, Cost., in quanto elide un procedimento amministrativo finalizzato a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la voltura dell'autorizzazione.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale, la legge regionale in argomento, in aggiunta al citato art. 97 Cost., si pone in palese contrasto, con il parametro costituzionale di cui al secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., in quanto essa interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (sentenza n. 249 del 2009), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Tale disciplina, in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali (*cf.* sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che, avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).



Per i motivi esposti, si ritiene sussistere con riferimento al menzionato art. 21, comma 15, la violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai parametri statali ed eurounitari interposti d'anzì citati.

8) *Violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione.*

L'art. 21, comma 21 prevede che:

«Dopo il comma 7-bis dell'art. 8 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo) e successive modifiche, sono aggiunti i seguenti:

“7-ter. La Regione concede, altresì, contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati dalle stesse anche in collaborazione con i comuni e/o con le scuole e/o con le ASL competenti.

7-quater. La Giunta regionale con propria deliberazione definisce i criteri e i modelli per la concessione dei contributi di cui al comma 7-ter».

La disposizione prevede dunque la concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per la realizzazione di specifici progetti in collaborazione con le scuole, i comuni e le ASL.

Anche in questo caso si evidenzia che la normativa nazionale non limita la possibilità di operare a tutela degli animali alle sole associazioni di volontariato: l'art. 5, lettera e) del Codice del terzo settore inserisce tale materia tra quelle relative a tutti gli enti del terzo settore, mentre la legge n. 281/1991 riguardante la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo fa riferimento alle associazioni animaliste.

Si ritiene pertanto, che la concessione di contributi alle sole associazioni di volontariato e non anche alle altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l'apporto volontario degli associati (quali le associazioni di promozione sociale) configuri una violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare l'art. 3, comma 73, della legge regionale del Lazio 31 dicembre 2016, n. 17, recante «Legge di stabilità regionale 2017», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Roma, 27 febbraio 2019

per De Bellis: L'AVVOCATO DELLO STATO URBANI NERI

19C00094

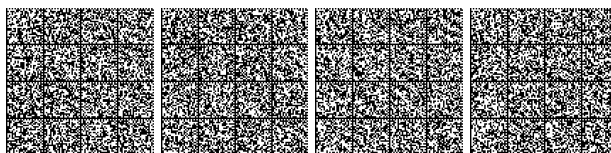
N. 74

Ordinanza del 7 gennaio 2019 della Commissione tributaria provinciale di Genova sul ricorso proposto da Bozzi Paola contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Genova

Imposte e tasse - Collaborazione volontaria - Omesso rispetto dei termini di pagamento - Mancato perfezionamento della procedura con conseguente attività accertativa e sanzionatoria dell'amministrazione finanziaria.

Imposte e tasse - Sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie - Cause di non punibilità - Mancata esecuzione del pagamento del tributo per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi.

- Decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, artt. 5-quater e 5-quinquies; decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), art. 6, comma 3.



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI GENOVA

SEZIONE 3

riunita con l'intervento dei sig.ri:

Delucchi Marcello, Presidente e relatore;
Galletto Roberto, giudice;
Castelli Franco, giudice;

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1099/2018 depositato il 27 agosto 2018:

avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. TL3IR2200015/2018 Trib. erariali 2009;
avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. TL3IR2200015/2018 Trib. erariali 2010;
avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. TL3IR2200015/2018 Trib. erariali 2011;
avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. TL3IR2200015/2018 Trib. erariali 2012;
avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. TL3IR2200015/2018 Trib. erariali 2013;

contro: Agenzia entrate - Direzione provinciale Genova;

proposto dal ricorrente: Bozzi Paola, via Cavour, 70 I 10 - 16036 Recco (GE);

difeso da: Raggi Nicolò, v.le Padre Santo 5/11 B - 16136 Genova.

Conclusioni.

Per la ricorrente:

voglia l'on. le Commissione tributaria provinciale di Genova adita, per i motivi del ricorso sopra illustrati, annullare l'atto di irrogazione sanzioni in epigrafe. con conseguente condanna dell'Agenzia alla rifusione delle spese di giudizio (ex art. 15 c.p.t.) e del procedimento amministrativo (ex art. 16 decreto legislativo n. 472 del 1997) che l'ha preceduto, nella misura indicata dall'art. 15, comma 2-septies, c.p.t. o in quella meglio vista.

Per la non creduta ipotesi in cui la Commissione adita:

non ritenga accoglibile il motivo n. 1 del ricorso introduttivo («non imputabilità della contribuente per mancanza di colpa») e, quindi, reputi il contribuente responsabile del ritardato pagamento degli Atti inerenti la *voluntary disclosure*;

non ritenga neppure accoglibili i motivi di ricorso numeri 1, 2, 3 e 4 contenenti questioni pregiudiziali e assorbenti (cfr. Corte costituzionale 13 luglio 2017, n. 188);

ritenga che la questione d'illegittimità costituzionale sollevata sub parte G delle presenti memorie sia manifestamente fondata e non sia possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizioni ivi censurate per violazione dell'art. 3 Cost. nonché del combinato disposto degli articoli 117 e 7 CEDU e dell'art. 27 Cost.

si domanda emetta ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi delle istanze di rimessione formulata dall'esponente (sub parte G del presente atto) disponga l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospenda il presente giudizio ex art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Per la non creduta ipotesi in cui la Commissione adita ritenga di non sollevare alcuna delle questioni di legittimità costituzionale indicate sub par. G s insta affinché, per le ragioni indicate nel par. H, il contribuente sia dichiarato rimesso in termini, alla data di effettuazione dei pagamenti (14 luglio 2016), senza oneri aggiuntivi.

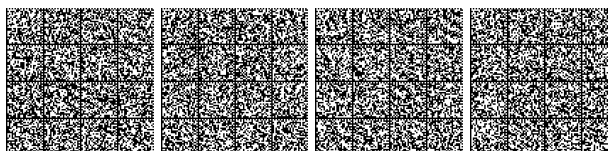
Per l'Agenzia delle entrate:

chiede a codesta onorevole Commissione tributaria provinciale il rigetto del ricorso e la condanna del ricorrente alle spese di giudizio.

Svolgimento del processo

Nell'ottobre del 2015 Bozzi Paola presentò richiesta di accesso alla procedura di *voluntary disclosure*, prevista dall'art. 1 della legge n. 186/2014 per investimenti ed attività finanziarie detenuti in Svizzera dal defunto marito, chiedendo che tutti gli atti fossero notificati all'indirizzo pec del proprio consulente, incaricato di seguire la pratica.

L'Ufficio, in data 19 aprile 2016, notificò a detto indirizzo cinque atti tra i quali, per quanto qui interessa, l'atto di contestazione n. TL3CO2201187/2016 per le violazioni in materia di monitoraggio fiscale (omessa compilazione del mod. RW) relativamente agli anni dal 2009 al 2013 per l'ammontare di € 31.268,69 (ridotto ad € 25.727,87 per effetto del cumulo).



Nell'atto di contestazione vennero indicate le modalità ed i termini di pagamento di detta somma che avrebbe dovuto avvenire entro sessanta giorni dal momento della notifica e, quindi, a partire dal 19 aprile 2016, entro il 20 giugno 2016.

Da controlli effettuati l'Ufficio riscontrò che il versamento era stato effettuato in data 14 luglio 2016. Ritenuta quindi non perfezionata la procedura, notificò alla Bozzi l'atto di contestazione n. TL3CO2200221/2017.

Presentate dalla Bozzi deduzioni difensive l'Agenzia delle entrate, con l'atto di cui in epigrafe, le irrogò la sanzione pecuniaria di € 125.074,69 per non aver indicato nel mod. RW della dichiarazione modello UNICO la consistenza patrimoniale per gli anni di imposta interessati. A parte le notificò quattro avvisi di accertamento relativi agli anni dal 2010 al 2013 per i redditi di tali annualità non dichiarati.

Avverso l'atto sanzionatorio propose ricorso in questa sede la Bozzi denunciandone l'illegittimità ed instando per il suo annullamento (mentre a parte provvide all'impugnazione degli avvisi di accertamento).

Dedusse che il ritardo nel pagamento era ascrivibile al comportamento omissivo del proprio consulente sul cui operato essa non aveva potuto esercitare alcun controllo non avendo avuto modo di verificare la di lui casella di posta elettronica certificata nella quale erano transitate le comunicazioni dell'A.F. né essendo essa mai stata messa a conoscenza degli atti afferenti la procedura.

Rilevò, poi, che il ritardo aveva integrato una violazione meramente formale non punibile ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 472 del 1997, non avendo arrecato pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo del Fisco né inciso sulla determinazione della base imponibile, dell'imposta e del versamento del tributo.

Considerò inoltre che il contribuente che avesse versato in ritardo il dovuto non poteva subire un trattamento dettore rispetto a quello la cui istanza fosse stata ritenuta inammissibile e/o improcedibile. Il secondo — rilevò — avrebbe potuto accedere alla riedizione della *voluntary disclosure* in base alla circolare 12 giugno 2018, n. 19/E beneficiando del relativo trattamento premiale: mentre il primo se la sarebbe vista precludere in violazione dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Ancora, obiettò che l'Ufficio aveva nel marzo 2016 trasmesso al proprio consulente una richiesta di documentazione unitamente ad un fac-simile da compilare per ricevere gli atti attinenti la *voluntary disclosure* a mezzo pec. Detto fac-simile — considerò — era stato successivamente mutato nel format per effetto del provvedimento direttoriale in data 13 aprile 2016; onde avrebbe dovuto essere partecipato al professionista nella nuova veste in omaggio al principio di collaborazione tra contribuenti e Fisco e del legittimo affidamento. Al contrario — lamentò — l'A.F. aveva interrotto con questi ogni interlocuzione tradendone l'affidamento di ricevere il nuovo modello per rinnovare suo tramite la richiesta.

Contestò, poi, la violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni inflitte. Ove il procedimento si fosse perfezionato — osservò — essa avrebbe dovuto pagare la somma di € 25.727,87 a titolo di sanzioni; laddove un ritardo di appena 24 giorni era stato sanzionato con la ben maggior somma di € 125.074,69.

Lamentò che le era stata addebitata l'omessa compilazione del quadro RW anche in relazione all'anno 2009, in violazione del principio per il quale la contestazione degli illeciti tributari poteva avvenire entro il termine dei rispettivi accertamenti (31 dicembre del quinto anno successivo). Poiché per principio giurisprudenziale il termine di decadenza per l'irrogazione della sanzione doveva essere individuato nel termine previsto per il tributo dovuto, l'annualità relativa al 2009 avrebbe dovuto essere esclusa da ogni provvedimento sanzionatorio.

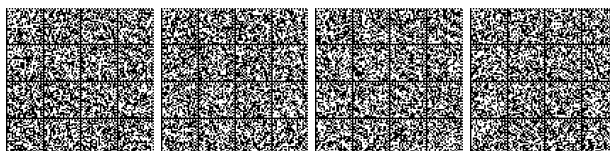
Eccepi ancora l'omessa applicazione del cumulo giuridico pluriennale per le violazioni concernenti le infedeltà dichiarative per gli anni dal 2010 al 2013; e l'arbitrario scomputo di quanto già versato, condizionato alla definizione dell'atto di contestazione.

L'Ufficio, nel costituirsi, contestò le opposte pretese delle quali chiese il rigetto denunciandone l'infondatezza.

Premesso che l'omesso rispetto dei termini per il pagamento aveva determinato il mancato perfezionamento della procedura di collaborazione volontaria ai sensi degli articoli 5-*quater* e 5-*quinqies* nel decreto-legge n. 167/1990, convertito in legge n. 227/1990, rilevò che lo stesso commercialista della Bozzi, nella corrispondenza intercorsa, aveva riconosciuto che gli atti a completamento della procedura gli erano stati notificati il 19 aprile 2016, ma che per un disguido a sé imputabile ne aveva preso atto solo l'11 luglio successivo; ciò che aveva determinato il pagamento tardivo avvenuto in data 14 luglio 2016.

Ed era stata la stessa Bozzi — aggiunse — ad aver espressamente richiesto che tutti gli atti fossero notificati tramite pec al proprio consulente: onde l'Ufficio non aveva fatto altro che corrispondere a tale richiesta.

Richiamò sul punto la giurisprudenza della S.C. per la quale gli obblighi tributari non potevano considerarsi assolti con il mero affidamento da parte del contribuente delle relative incombenze ad un professionista, richiedendosi altresì un'attività di controllo e di vigilanza sulla loro effettiva esecuzione, superabile soltanto a fronte di un comportamento fraudolento del consulente, finalizzato a mascherare il proprio inadempimento.



Né valeva eccepire il carattere meramente formale del pagamento tardivo atteso che la legge sanzionava il ritardo con la perdita del beneficio premiale e con i conseguenti atti impositivi, così come previsto dall'art. 10, comma 1, della legge n. 186/2014.

La dedotta disparità di trattamento tra contribuenti ammessi o meno ad accedere alla seconda edizione della *voluntary disclosure* trovava fondamento nelle disposizioni di legge che avevano così sanzionato i secondi (che non avevano pagato nei termini le somme dovute) rispetto ai primi.

Quanto all'eccepita violazione del provvedimento direttoriale del 13 settembre 2016 precisò che nessuna norma prescriveva un invito al contribuente a rinnovare la richiesta nel rispetto della nuova modulistica. Tra l'altro — aggiunte — sarebbe stato assurdo richiedere alla Bozzi una informazione già fornita sol perché era stato approvato un nuovo modello.

La tesi dell'affidamento del professionista sull'invio di un sollecito, poi, risultava smentita dalle stesse dichiarazioni di quest'ultimo contenute nella missiva indirizzata alla Bozzi in data 29 maggio 2017, nella quale non si faceva cenno alcuno a detta circostanza; mentre si ammetteva che gli atti dell'Ufficio gli erano stati notificati via pec il 19 aprile 2016 e che egli «per un disguido» se ne era accorto tardivamente.

Né vi era motivo alcuno per ulteriori contatti tra funzionari dell'Agenzia ed il consulente una volta portate a termine le notifiche degli inviti all'adesione e del primo atto di contestazione.

Quanto alla mancanza di proporzionalità fra violazione commessa e sanzione irrogata rilevò che il procedimento era diretto alla regolarizzazione di comportamenti infedeli tenuti negli anni precedenti, caratterizzati da particolare disvalore. Gli accertamenti e l'atto di contestazione emessi a seguito del fallimento della procedura — considerò — altro non erano che atti che qualunque soggetto avrebbe subito se l'Amministrazione finanziaria avesse scoperto le violazioni emerse con la procedura.

Quanto alla sanzione, osservò che il cumulo giuridico pluriennale era stato applicato, posto che a fronte del cumulo materiale (per le violazioni di omessa compilazione del quadro RW dal 2009 al 2013) che avrebbe condotto ad un importo complessivo di € 308.734, la sanzione irrogata era stata pari ad € 125.074 (applicando gli aumenti minimi di legge alla violazione quantitativamente più grave). E di quanto già versato dalla contribuente era stato tenuto debito conto essendo stata detta somma indicata nella parte riferita alle modalità di definizione spontanea.

La Bozzi replicò con memoria qui depositata in data 23 novembre 2018 con la quale richiamò la decisione del Garante del contribuente per la Liguria da essa adito; il quale aveva raccomandato all'Ufficio la rimodulazione delle sanzioni al fine di evitare «conseguenze eccedenti il disvalore della condotta».

Informò che nella parallela controversia concernente gli avvisi di accertamento e le conseguenti sanzioni per gli anni dal 2010 al 2013 questa CTP in diversa sezione aveva provveduto a ridurne l'importo.

Richiamato poi l'insacco della vicenda, ribadì la carenza di ogni propria colpa, sia *in eligendo* (per aver scelto un consulente inaffidabile, non essendo stata dimostrata dall'A.F. un'inadeguatezza ad essa nota del professionista) che *in vigilando* (non potendo pretendersi che essa potesse conoscere gli atti contenuti nella pec indirizzata al consulente).

Richiamati, poi, i motivi già dedotti nel ricorso, sollecitò una lettura costituzionalmente orientata delle seguenti disposizioni delle quali denunciò comunque l'incostituzionalità:

a) dell'art. 1, comma 133 della legge n. 208 del 2015 sulla *voluntary disclosure* nella parte in cui, non prevedendo la possibilità dell'invio al contribuente di una qualche comunicazione per informarlo dell'intervenuta notifica al proprio consulente di atti impositivi a lui destinati, aveva introdotto un trattamento differenziato ed irragionevole rispetto alle notifiche a mezzo posta (art. 3 Cost.);

b) della medesima disposizione nella parte in cui non veniva garantita al contribuente — unico destinatario per legge delle conseguenze del mancato tempestivo pagamento del dovuto — l'effettiva conoscenza degli atti a lui destinati in violazione dell'art. 3 Cost.;

c) dell'art. 5-*quinquies*, comma 10 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 per esser stata prevista una sanzione di carattere (penale) repressivo di oggettiva gravità, in violazione:

del principio di personalità della pena elaborato dalla giurisprudenza della Corte EDU per una violazione causata da fatto altrui (art. 27 Cost.);

del principio di presunzione di innocenza.

Chiese inoltre fosse preso atto che essa si era rimessa in termini senza oneri aggiuntivi avendo comunque effettuato il pagamento del dovuto.

All'udienza odierna, intesi i rappresentanti delle parti, la presente vertenza è stata trattenuta in decisione e definita come da dispositivo.



Motivi della decisione

1. — Nell'ordine logico delle questioni sottoposte all'esame della Commissione priorità di esame — anche per la sua assorbenza — assume la questione della non imputabilità alla Bozzi della sanzione inflittale per mancanza di colpa.

Pacifico e non contestato che il pagamento di quanto dovuto a titolo di *voluntary disclosure* era avvenuto in ritardo rispetto ai termini previsti, assume la Bozzi che l'intempestività era addebitabile al proprio consulente cui essa si era rivolta per l'espletamento della pratica; il quale l'aveva informata in ritardo dell'atto di contestazione con il quale era stato determinato l'importo del dovuto.

Il professionista — assume — aveva infatti trascurato di controllare con regolarità la propria casella di posta elettronica certificata ove dovevano affluire gli atti dell'Agenzia. Solo in data 11 luglio 2016 (a termine per il pagamento — 20 giugno 2016 — ormai scaduto) egli si era accorto dell'inconveniente e l'aveva informata del disagio: ond'essa aveva provveduto il 14 successivo al pagamento della somma maggiorata degli interessi.

Nessuna responsabilità pertanto sarebbe ad essa attribuibile; nè essa avrebbe potuto, neppure con l'ordinaria diligenza, esercitare una vigilanza sull'operato del commercialista.

Una pretesa *culpa in eligendo* non appariva configurabile poiché l'inadeguatezza del professionista incaricato era stata accertata solo *ex post*: al pari di una pretesa *culpa in vigilando*, non solo esclusa dal particolare meccanismo della procedura della *voluntary disclosure* svoltasi mediante strumenti informatici al cui accesso essa era esclusa ma pure dal fatto che, pochi giorni dopo aver appreso della mancata comunicazione, essa si era prontamente attivata per il pagamento.

La sanzione, inoltre, sarebbe manifestamente sproporzionata rispetto alla violazione commessa. Per un ritardo nel pagamento di appena 24 giorni l'Agenzia le aveva denegato il beneficio della *voluntary disclosure* emettendo avvisi di accertamento per le annualità interessate; e — per quanto qui interessa — le aveva inflitto una sanzione pecuniaria per la mancata compilazione dei modelli RW senza considerare che il preteso illecito non aveva arrecato alcun pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo ne aveva inciso sulla determinazione della base imponibile, dell'imposta e sul versamento del tributo. Dal carattere meramente formale della violazione — conclude sul punto — discenderebbe la propria non punibilità ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 462 del 1997.

2. — Il sistema della *voluntary disclosure* come delineato dalla disciplina *ratione temporis* si prefiggeva l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato mediante la possibilità per il loro detentore di avvalersi di una procedura premiale particolarmente favorevole.

A tal fine l'interessato avrebbe dovuto:

a) indicare spontaneamente all'Amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi utilizzati per costituirli o acquistarli, nonché dei redditi che derivavano dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo, unitamente ai documenti e alle informazioni per la determinazione degli eventuali maggiori imponibili:

b) versare le somme dovute, a seguito di uno specifico invito dell'A.F., in unica soluzione ovvero, su richiesta dell'autore della violazione, in tre rate mensili di pari importo.

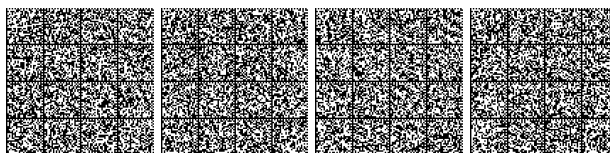
Per quanto qui interessa (art. 5-*quater* del decreto-legge n. 167/1990, convertito in legge n. 227/1990) «... il mancato pagamento di una delle rate comporta[va] il venir meno degli effetti della procedura».

Il concetto era ribadito nel successivo art. 5-*quinquies*, il quale prevedeva che «Se il contribuente destinatario non versa le somme dovute nei termini previsti dall'art. 5-*quater*, comma 1, lettera b), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 4, 6 e 7 del presente articolo». In tale ipotesi «... l'Agenzia delle entrate notifica ... un avviso di accertamento e un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione...».

Pertanto anche il semplice ritardo nel versamento del dovuto, a prescindere dall'importo e dall'entità del differimento, determinavano la grave conseguenza dell'inefficacia della intera procedura, esponendo colui che se ne fosse avvalso ed avesse lealmente dichiarato le proprie disponibilità estere alla grave conseguenza di essere per ciò solo sottoposto ad accertamento fiscale; con possibili conseguenze anche penali in dipendenza dell'ammontare dell'importo dichiarato.

Sostanzialmente, quindi, un versamento tardivo veniva equiparato ad un mancato pagamento; e il ritardo determinava l'integrale venir meno della procedura collaborativa.

Non può quindi condividersi il rilievo della ricorrente attinente il carattere meramente formale della violazione; dal legislatore ritenuta anzi di carattere sostanziale in quanto connessa alla impossibilità per l'agente di fruire del beneficio fiscale.



3. — Come è noto ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 472 del 1997 nelle violazioni punite con sanzioni amministrative ciascuno risponde della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

La causa di non punibilità prevista dall'art. 6, terzo comma, del decreto legislativo n. 472 del 1997 — invocata dalla Bozzi — esclude l'assoggettabilità del contribuente a sanzione solo se dimostri che il pagamento del tributo non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi.

Richiamata l'equiparazione, ai fini della non fruibilità della procedura, del ritardo all'omesso versamento, può legittimamente dubitarsi della possibilità di applicare alla fattispecie in esame tale esimente. Essa, infatti, riguarda la violazione di norme punite con sanzioni amministrative: laddove nel caso in esame si discute sostanzialmente della disapplicazione di norme premiali, conseguente al comportamento della ricorrente, non aventi caratteristiche propriamente sanzionatorie (ma sul punto valgono le considerazioni di cui al paragrafo 5.1); e la sanzione applicata alla Bozzi è solo una conseguenza di tale disapplicazione.

Peraltro, anche a ritenere l'applicabilità, occorrerebbe pur sempre che l'omissione sia dipesa da fatto del consulente costituente reato; e che la Bozzi abbia provveduto alla relativa denuncia all'A.G.

Nella casistica esaminata dalle Corti l'ipotesi più ricorrente è quella di una truffa perpetrata ai danni di un cliente da parte di un consulente che abbia falsamente asserito di aver provveduto alla redazione ed inoltro di una dichiarazione e abbia omesso di corrispondere all'Erario quanto il cliente gli abbia consegnato a detto titolo.

Non è certo questo il caso di specie nel quale non si ravvisa alcun reato astrattamente attribuibile al consulente; il quale per mera dimenticanza — evento che può avere incidenza sul piano civilistico ma non su quello penalistico — ha omesso di informare tempestivamente la cliente dell'importo da pagare.

Non praticabile, ad avviso del Collegio, appare poi la strada, adottata da una isolata giurisprudenza (CTP Pavia 10 luglio 2017, n. 236), dettata dall'art. 15-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 recante «Inadempimenti nei pagamenti delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate» (c.d. ritardi di breve durata o errori di limitata entità che non comportano l'automatica decadenza del beneficio della rateazione): con ciò ritenendo lieve un ritardo di 24 giorni (dal 23 agosto 2016 al 16 settembre 2016: casualmente lo stesso spazio temporale oggetto della presente controversia) nel pagamento dell'importo dovuto.

È infatti evidente che tale disciplina non solo ha riguardo ad ipotesi dissimili dal caso di specie (inadempimenti nei pagamenti delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate: art. 15-ter cit.), ma riguarda un tardivo versamento della prima rata non superiore a sette giorni. (art. 15-ter, terzo comma, lettera b).

4. — Anche il diritto vivente esclude l'applicabilità dell'esimente, fatta eccezione per l'ipotesi penalmente apprezzabile sopra indicata.

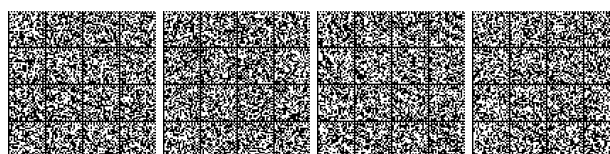
Si afferma infatti, con un orientamento ormai consolidato e risalente nel tempo, che il contribuente non può considerarsi esente da colpa per il solo fatto di aver delegato ad un commercialista le adempienze ai propri doveri fiscali, dovendo egli altresì allegare e dimostrare, al fine di escludere ogni profilo di negligenza, di avere svolto atti diretti a controllare la loro effettiva esecuzione, prova superabile soltanto a fronte di un comportamento fraudolento del professionista, finalizzato a mascherare il proprio inadempimento (cfr. Cassazione 5 luglio 2016, n. 13709; Cassazione 21 maggio 2010, n. 12473; Cassazione 21 maggio 2010, n. 12474; Cassazione 11 dicembre 2013, n. 27712; Cassazione 15 giugno 2011, n. 13068; Cassazione 9 giugno 2016, n. 11832; Cassazione 20 luglio 2018, n. 19422).

Va detto che quel che viene addebitato alla ricorrente è il pagamento in ritardo del dovuto; che costituisce ai fini della *voluntary disclosure* un mancato pagamento. Poiché il ritardo è equiparato al mancato pagamento la Bozzi null'altra prova liberatoria potrebbe fornire se non quella di aver denunciato per truffa il consulente; ipotesi del tutto impraticabile.

Tra l'altro nel caso di specie neppure può profilarsi un difetto di vigilanza della Bozzi sull'operato del professionista. Le ipotesi prese in esame dalla giurisprudenza sono infatti relative per la maggior parte alla omissione nella presentazione della dichiarazione dei redditi e nel pagamento del dovuto alla scadenza di legge: in fattispecie quindi nelle quali il cliente avrebbe potuto, conoscendo (e ovviamente non potendo non conoscere) le scadenze per la presentazione della prima e del pagamento del secondo, informarsi presso il professionista sull'avvenuto adempimento delle obbligazioni di legge.

Nel caso in esame, invece, la Bozzi era totalmente priva di ogni riferimento temporale che potesse consentirle un qualche controllo poiché l'intera procedura non seguiva tempistiche predeterminate non essendo stato previsto normativamente in quale periodo, una volta presentata la domanda di adesione alla *voluntary disclosure*, l'Ufficio avrebbe notificato gli atti conseguenti.

Non potendo quindi applicarsi l'esimente in parola alla Bozzi viene attribuita sostanzialmente una responsabilità oggettiva per fatto altrui senza possibilità di fornire alcuna prova a proprio favore.



5. — Tirando le fila del discorso sin qui svolto due sono le norme di ostacolo all'accoglimento del ricorso della Bozzi:

a) l'art. 5-*quater* del decreto-legge n. 167/1990, convertito in legge n. 227/1990 per il quale «il mancato pagamento di una delle rate comporta[va] il venir meno degli effetti della procedura» in correlazione con l'art. 5-*quinqüies* per il quale il mancato versamento delle somme dovute «... nei termini previsti dall'art. 5-*quater*, comma 1, lettera b) ...» determina il mancato perfezionamento della procedura di collaborazione volontaria con la conseguente attività accertativa e sanzionatoria dell'A.F. In particolare detta norma imponeva all'A.F. di notificare al contribuente «... un avviso di accertamento e un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notificazione dell'invito di cui al predetto, e successive art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 218 del 1997 modificazioni, o a quello di redazione dell'atto di adesione o di notificazione dell'atto di contestazione»;

b) l'art. 6, terzo comma, del decreto legislativo n. 472 del 1997 così come interpretato dalla giurisprudenza della S.C. per il quale il contribuente non è assoggettato a sanzione solo «se dimostri che il pagamento del tributo non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi».

5.1 — La prima disposizione ha un carattere sanzionatorio in senso lato sia per le gravi conseguenze anche sul piano penale conseguenti al mancato perfezionamento del beneficio della *voluntary disclosure* e alla infruttuosa auto-denuncia del contribuente, sia perché dal mancato pagamento nei termini di legge è scaturita una specifica sanzione (tributaria) inflitta alla Bozzi equiparabile, per quanto *infra*, ad una sanzione penale.

È nota la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la quale in diverse occasioni (decisioni 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania; 1° febbraio 2005, Ziliberg contro Moldavia) ha affermato la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie del giusto processo (art. 6 Corte europea dei diritti dell'uomo), di sanzioni pur formalmente qualificate come amministrative nell'ordinamento interno degli Stati, purché sia riscontrata la presenza di almeno uno dei criteri (cosiddetti «criteri Engel») elaborati dalla stessa giurisprudenza sovranazionale per tale riqualificazione.

Perché una sanzione debba considerarsi sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali occorre che presenti almeno uno di questi caratteri:

a) la norma che commina la sanzione amministrativa deve rivolgersi alla generalità dei consociati e perseguire uno scopo preventivo, repressivo e punitivo, e non meramente risarcitorio;

b) la sanzione deve comportare per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica, e non consistente nella privazione della libertà personale.

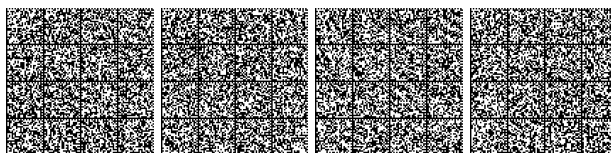
Peraltro già codesta Corte aveva affermato che una equiparazione dei principi penalistici anche alle sanzioni amministrative avrebbe potuto desumersi «... dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale — data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito...») — può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (*cf.*: Corte costituzionale 4 giugno 2010, n. 196. punto 3.1.5 del considerato in diritto).

Detto questo, la perdita del beneficio di che trattasi e la conseguente sanzione amministrativa inflitta alla Bozzi per la mancata presentazione del modello RW possono essere equiparate, alla luce dei suddetti criteri, ad una sanzione penale: sia perché tali disposizioni, rivolte alla generalità dei consociati, perseguono uno scopo non meramente risarcitorio ma repressivo e preventivo nei confronti del fenomeno delle disponibilità di attività di natura finanziaria costituite o detenute all'estero nonché delle violazioni del c.d. monitoraggio fiscale; sia perché la sanzione astrattamente irrogabile può raggiungere, come nel caso di specie, un importo assai rilevante.

Il riconoscimento di tale natura alla sanzione inflitta alla Bozzi implica l'applicabilità dei principi costituzionali conseguenti: tra i quali quello di cui all'art. 27 Cost. (principio di personalità della pena). Detto principio implica il divieto della responsabilità oggettiva, relativo a situazioni in cui gli elementi più significativi della fattispecie non siano coperti almeno dalla colpa dell'agente, mancando, quindi ogni tipo di rapporto psichico tra soggetto e fatto.

Di tale ipotesi è chiara riproduzione il caso di specie nel quale alla Bozzi è attribuita una responsabilità sanzionata con la pena pecuniaria per esclusivo fatto del proprio commercialista sul quale essa non poteva in alcun modo incidere.

5.2 — Le norme sono poi censurabili sotto il profilo della manifesta sproporzione sanzionatoria in violazione dell'art. 3 Cost. La Corte costituzionale ha affermato che, se è vero che la commisurazione delle sanzioni è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, involgendo «apprezzamenti tipicamente politici», nondimeno detti apprezzamenti possono essere censurati ove essi «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione».



In particolare è stato affermato che il principio d'uguaglianza (sotto il profilo della ragionevolezza-eguaglianza) esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; ed ha aggiunto che le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (cfr: le sentenze 25 maggio 1979, n. 26; 20 maggio 1980, n. 72; 27 maggio 1982, n. 103; 16 febbraio 1989, n. 49).

Pare alla Commissione che un sistema sanzionatorio che equipari un semplice ritardo nell'adempimento dei doveri tributari alla ben più grave omissione, che non moduli la sanzione né ne gradui l'entità e la misura in rapporto al ritardo, non sia conforme ai criteri di ragionevolezza, specie se correlato a fattispecie tributarie nelle quali l'omissione ed il ritardo sono correttamente tenuti distinti ed autonomamente valutati. Basti pensare tra le tante ipotesi al ritardo nella presentazione della dichiarazione dei redditi, che il legislatore ha tenuto ben distinta dalla più grave omissione.

Va richiamata sul punto la giurisprudenza costituzionale che ha chiarito, seppur con riguardo agli aspetti penali (ma applicabile, per quanto innanzi, alle sanzioni amministrativo-tributarie) il proprio sfavore per le c.d. pene fisse. È stato infatti precisato che «in linea di principio previsioni sanzionatorie rigide non appaiono ... in armonia con il volto costituzionale del sistema penale ed il dubbio di legittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (cfr: Corte costituzionale 14 aprile 1980, n. 50).

E la perdita tout court del beneficio della *voluntary disclosure* per un semplice ritardo nel pagamento non può non essere considerata una pena fissa, sospettabile di incostituzionalità.

5.3 — Sempre con riferimento al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e al principio di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), va rilevato che il contribuente che avesse versato in ritardo il dovuto a titolo di *voluntary disclosure* avrebbe subito un trattamento peggiore rispetto a colui la cui istanza fosse stata ritenuta inammissibile e/o improcedibile e che quindi non avesse versato alcunchè.

Va ricordato che, successivamente alla prima edizione della procedura, ne è stata formulata una seconda tramite l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225 recante «riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria e norme collegate».

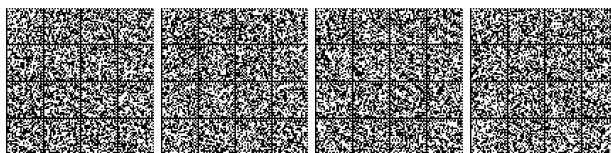
Sul punto l'Agenzia delle entrate ha dettato norme (circolare 12 giugno 2017, n. 19/E, par. 4, pagg. 9, 10 e 11) per cui i contribuenti che avessero presentato una istanza nell'ambito della prima edizione ritenuta inammissibile o improcedibile, sarebbero stati ammessi ad accedere alla seconda edizione senza subire alcuna sanzione; mentre era stato espressamente escluso (v. pag. 10) che potessero accedere coloro nei cui confronti la precedente procedura «... non si [fosse] perfezionata per mancato pagamento di quanto dovuto».

Tale interpretazione finisce per trattare in maniera disomogenea e irrazionale fattispecie aventi diverso impatto giuridico; poiché favorire chi avesse presentato una istanza inammissibile (ad esempio dopo intervenuti accessi od ispezioni da parte dell'A.F.) o improcedibile (ad esempio senza aver allegato documentazione a sostegno) rispetto a chi avesse presentato una istanza regolare ma non avesse pagato (i.e. avesse pagato in ritardo) appare irrazionale ed irragionevole sia sotto il profilo dell'eguaglianza tributaria (art. 3 Cost.) che sotto il profilo dell'obbligo di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.)

Ben maggiore appare infatti il disvalore della condotta di chi sia stato scoperto in possesso di attività finanziarie all'estero a seguito di autonoma indagine dell'A.F. rispetto a quella di chi lealmente abbia dichiarato alla A.F. le proprie attività corrispondendo in ritardo il dovuto.

5.4 — La sanzione appare poi censurabile sotto il profilo dell'art. 53 Cost. Se è vero che da gran parte della dottrina e giurisprudenza è stata esclusa l'applicabilità di tale disposizione alle sanzioni ritenendosi il principio della capacità contributiva riferito e riferibile esclusivamente ai tributi intesi come modalità di concorso alle spese pubbliche, va tuttavia detto che tramite le sanzioni tributarie pecuniarie il legislatore persegue spesso, accanto la funzione punitiva, il concorrente obiettivo di incrementare le entrate.

Ove dovesse verificarsi un uso distorto dello strumento sanzionatorio per cui la funzione impositiva volta ad assicurare il prelievo diventasse prioritario rispetto alla normale funzione della sanzione non sembra possa essere esclusa l'assimilazione di tale prelievo a quello propriamente fiscale con la conseguente possibilità di verificarne la compatibilità con l'art. 53 Cost.



Nel caso specifico pare alla Commissione che il legislatore, imponendo al contribuente che avesse inteso fruire del beneficio fiscale il rispetto di termini incongrui, non suscettibili di alcuna via di uscita, abbia sostanzialmente perseguito il fine di assicurare un prelievo di ricchezza da valutarsi in ragione della capacità contributiva dell'agente.

Poiché la misura della sanzione è stata determinata in maniera aritmetica senza tenere conto di tale parametro la normativa sembra contrastare con l'art. 53 Cost.

6. — Nessuna interpretazione adeguatrice sembra possibile. Il testo della normativa surrichiamata è chiaro e non consente di attribuire altro significato costituzionalmente orientato se non quello fatto proprio dalle parole utilizzate; poiché il legislatore ha chiaramente inteso, probabilmente per blindare il meccanismo della *voluntary disclosure*, imporre al contribuente il rigoroso rispetto di una tempistica nel pagamento al di là di ogni logica anche fiscale che ne modulasse, eventualmente anche con aggravii pecuniari ulteriori (interessi, sovrattasse e quant'altro) il ritardo.

Così dicasi per l'esimente che, così come formulata e così come interpretata dalla S.C., finisce per rappresentare una sorta di responsabilità oggettiva per fatto altrui, irrispettosa del principio di responsabilità personale.

7. — Pare quindi alla Commissione che le questioni prospettate siano rilevanti ai fini del decidere poiché le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono l'unico ostacolo che si frappone all'accoglimento del ricorso della Bozzi (le ulteriori censure, ove accolte, comporterebbero solo una rimodulazione della sanzione); né appaiono manifestamente infondate alla luce delle argomentazioni sopra svolte.

Si impone quindi la rimessione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del presente procedimento sino all'esito del giudizio di costituzionalità.

P.Q.M.

La Commissione tributaria provinciale di Genova, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione delle seguenti questioni di costituzionalità:

a) dell'art. 5-quater del decreto-legge n. 167/1990, convertito in legge n. 227/1990 nella parte in cui prevede che «il mancato pagamento di una delle rate comporta il venir meno degli effetti della procedura» per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e articoli 3, 27, 53 e 97 Cost.;

b) dell'art. 5-quinquies del decreto-legge n. 167/1989, convertito in legge n. 227/1990, nella parte in cui prevede che se il contribuente «... non versa le somme dovute nei termini previsti dall'art. 5-quater, comma 1, lettera b), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 4, 6 e 7 del presente articolo» per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e articoli 3, 27, 53 e 97 Cost.;

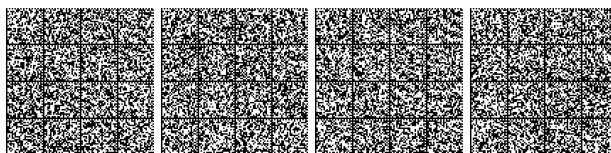
c) dell'art. 6, terzo comma, del decreto legislativo n. 472 del 1997 come interpretato dalla giurisprudenza della S.C. per il quale il contribuente non è assoggettato a sanzione solo «se dimostri che il pagamento del tributo non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi» per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e articoli 3, 27 Cost.;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Genova, addì 6 dicembre 2018

Il Presidente, estensore: DELUCCHI



n. 75

Ordinanza del 24 gennaio 2019 del Tribunale di Pesaro nei procedimenti civili riuniti promossi da Danone spa e Logipi spa contro Comby Service srl

Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore, che ha eseguito il trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).

TRIBUNALE DI PESARO

Il Giudice, letta l'istanza presentata dalla società Danone spa volta a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma II, lett *e*), del decreto-legge 6 luglio 2010 n. 103 convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo 21 novembre 2005 n. 286, sollevata in riferimento all'art. 77, II comma, della Costituzione,

Premesso in fatto che:

con atto di citazione Danone spa proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 577/14 emesso dal Tribunale di Pesaro con cui - dietro ricorso della soc. Comby Service - era stato intimato, alla stessa Danone spa (e ad altra società), il pagamento solidale dell'importo di euro 1.614.482,22 a titolo di corrispettivo dovuto per asserite prestazioni di autotrasporto di merci;

come si legge nel ricorso per ingiunzione, il titolo monitorio era stato richiesto in forza dell'assunto che «la società ricorrente, nel periodo compreso tra il 31 maggio 2013 ed il 2 gennaio 2014, ha svolto in favore della società Logipi spa ... quale vettore incaricato dalla società committente Danone spa ... prestazioni di autotrasporto di merci varie» (pag. 1 ricorso per decreto ingiuntivo);

sempre nell'atto suddetto, la parte ricorrente precisava che «in ragione del disposto di cui all'art. 7-*ter* decreto legislativo n. 286/05 [«Il vettore di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*), il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido ...»] la società creditrice intende agire, oltre che nei confronti della società Logipi spa, anche avverso la committente Danone spa» (pag. 2 ricorso per decreto ingiuntivo);

ciascuno degli ingiunti proponeva autonoma opposizione ciò che conduceva poi — stante la connessione oggettiva degli stessi — alla loro riunione nel presente (e più risalente) procedimento avente Rg. n. 1912/14;

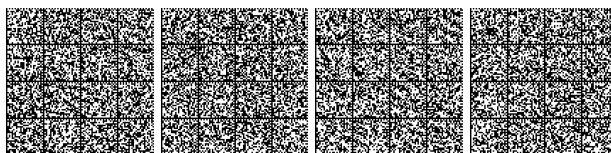
per quanto concerne, quindi, la posizione di Danone spa, l'ingiunzione (vd. appunto pag. 2 del richiamato ricorso per decreto ingiuntivo) risultava poggiare unicamente sulla ritenuta applicabilità dell'art. 7-*ter* decreto legislativo n. 286/05 (la quale attribuisce al vettore un'azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto in tal modo rendendoli obbligati in solido);

neppure nel giudizio di opposizione tale profilo fattuale era posto in discussione dal creditore, rimanendo così del tutto incontestata l'assenza di ogni rapporto contrattuale diretto tra l'ingiungente Comby Service srl e l'intimata Danone spa;

non sono pertanto ravvisabili altre ragioni poste giuridicamente a fondamento della pretesa pecuniaria in oggetto verso tale debitrice;

Osservato, quanto alla rilevanza della questione, che:

la norma di cui all'art. 7-*ter* decreto legislativo n. 286/05 deve ritenersi nell'ipotesi in esame astrattamente operante se si considera che la parte ingiungente/creditrice è impresa esercente attività di autotrasporto di cose per conto terzi (iscritta all'apposito albo degli autotrasportatori di merci per conto terzi della Provincia di Pesaro Urbino)



e quindi soddisfa il requisito di cui all'art. 2 comma 1 lettera *b*) del decreto legislativo n. 286/05; che essa ha pacificamente svolto attività di trasporto di merci su strada (come da fatture allegate al ricorso e alla seconda memoria ex art. 183 comma 6 cpc) su incarico diretto del vettore Logipi Spa (la quale mai ha negato l'esistenza dello stesso) e per conto di Danone spa (pur non avendo con questa ultima un formale contratto); che le prestazioni per le quali si invoca il corrispettivo risultano materialmente eseguite tutte in epoca successiva al 12 agosto 2011 (come accertato anche in sede istruttoria) data di entrata in vigore dell'art. 7-ter;

in assenza della norma citata, quindi, alcuna pretesa avrebbe potuto essere avanzata verso Danone spa;

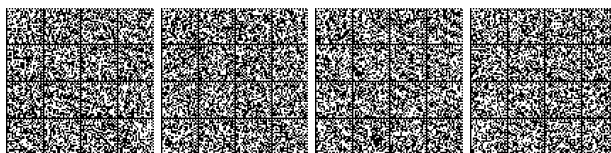
la questione che qui si propone ha pertanto ad oggetto la costituzionalità non solo di una norma di legge di cui è doveroso fare applicazione nel giudizio *a quo*, ma — a ben vedere — dell'unica norma che autorizza l'ingiungente a rivolgersi alla debitrice Danone sicché la decisione in punto di costituzionalità esercita un'influenza immediata e dirimente non solo sul complessivo quadro normativo rilevante per la risoluzione della vertenza, ma addirittura sulla stessa accoglibilità della pretesa di pagamento;

appare quindi sussistere — per le ragioni esposte — il requisito della rilevanza imposto dall'art. 23 comma 2 legge n. 87 del 1953;

Rilevato, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, che:

costituisce ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (vd sentenza Corte costituzionale n. 22/12, n. 32/14, n. 94/16 e altre) quello in forza del quale l'art. 77 comma 2 Cost. presuppone un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario, articolato secondo un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi. Ciò si giustifica alla luce della sua peculiare natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo in presenza dei requisiti di necessità ed urgenza e perciò valido per un lasso temporale breve e circoscritto. La suddetta peculiare conformazione della legge di conversione quale legge a competenza tipica impone quindi limiti di emendabilità del decreto, poiché — in caso contrario — l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi affatto estranei a quelli che giustificavano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Di qui la considerazione che l'inclusione di emendamenti non attinenti alla materia oggetto del decreto-legge o alle finalità di quest'ultimo determini un vizio della legge di conversione. Detto principio di omogeneità — all'evidenza — non esclude però l'inserzione di emendamenti nel corpo del decreto, ma esige che essi siano coerenti rispetto ad almeno uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso. In caso contrario, quando cioè per il tramite di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda ad immettere nell'ordinamento una disciplina estranea all'oggetto del decreto, viene inevitabilmente a fratturarsi il legame tra decreto-legge e legge di conversione imposto dall'art. 77 comma 2 Cost. L'eterogeneità di simili disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale e la violazione del suddetto parametro costituzionale;

nel caso di specie, l'art. 7-ter («Il vettore di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*) il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido nei limiti delle sole prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, fatta salva l'azione di rivalsa di ciascuno nei confronti della propria controparte contrattuale.») è stato introdotto dall'art. 1-bis (emendamento di iniziativa governativa) in sede di conversione del decreto-legge n. 103 del 2010, il quale — inizialmente composto da due soli articoli e recante, come indicato dal titolo, «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo». Esso, secondo quanto si legge nel preambolo, era emesso «Considerata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge» e «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo» — prevedeva alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) del suo art. 1 (di fatto l'unico regolante la materia suddetta posto che l'art. 2 concerneva solo l'entrata in vigore della disciplina) una serie di



disposizioni (relative all'assetto societario dei soggetti coinvolti dalla procedura di dismissione, alla loro responsabilità, ai loro rapporti patrimoniali, ecc.) da osservare «Nelle more del completamento della procedura di dismissione in corso dell'intero capitale sociale della Tirrenia di Navigazione S.p.A. ed in considerazione del preminente interesse pubblico connesso alla necessità di assicurare la continuità del servizio pubblico di cabotaggio marittimo»;

l'inserzione in sede di conversione della norma di cui all'art. 7-ter — la quale prevede la facoltà per il vettore stradale che abbia ricevuto incarico da altro vettore di agire direttamente nei confronti di tutti coloro avessero ordinato il trasporto — appare quindi completamente distonico rispetto tanto all'oggetto originario (posto che l'emendamento riguarda l'autotrasporto su strada di merci per conto terzi e non pubblici servizi di trasporto marittimo) quanto alla finalità del decreto (posto che questo era solo rivolto ad assicurare — durante le fasi di dismissione della società Tirrenia di Navigazione S.p.A. — l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo e con esso la continuità del servizio pubblico di cabotaggio marittimo e non certo a favorire, mediante ampliamento dei soggetti passivi, il pagamento delle prestazioni eseguite dal subvettore nel rapporto privatistico di trasporto di merci su strada);

non si ravvisa né l'attinenza della norma in questione a materia o profili già disciplinati dal decreto né un collegamento funzionale con la *ratio* ispiratrice di quest'ultimo. Il decreto, come detto, riguarda solo e specificamente il trasporto marittimo mentre l'emendamento concerne l'autotrasporto di merci per conto di terzi; il decreto è riferito a profili inerenti un servizio pubblico di trasporto (marittimo) e correlative convenzioni mentre l'emendamento si concentra su una questione prettamente privatistica (legittimazione del subvettore a pretendere il corrispettivo anche da terzi nel cui interesse era stato ordinato il trasporto); il decreto prevede la nomina di un amministratore unico delle società in crisi, una disciplina speciale della responsabilità di amministratori, sindaci e dirigenti contabili, l'erogazione di finanziamenti a Tirrenia e Siremar rispetto ai quali è esclusa l'azione revocatoria in funzione delle necessità di gestire le implicazioni nascenti da una specifica vicenda di privatizzazione relativa ad un soggetto precisamente identificato mentre l'emendamento — per quanto di interesse — introduce semplicemente una norma (eccezionale) di matrice processuale che concerne la legittimazione passiva di chiunque abbia ordinato il trasporto rispetto alle pretese del (sub) vettore;

ad ulteriore conferma dell'estraneità dell'art. 7-ter all'impianto originario si può richiamare altresì la circostanza che lo stesso Parlamento ha dovuto modificare, in sede di conversione, il titolo iniziale del decreto-legge («Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo») ampliandolo con l'aggiunta delle parole «ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti», ciò che non sarebbe stato necessario ove le modifiche apportate in sede di conversione fossero state coerenti con l'oggetto originario.

P.Q.M.

Rimessa la causa sul ruolo istruttorio, Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma due, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010 n. 103, convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui introduce l'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005 n. 286, in riferimento all'art. 77, Il comma Cost;

Sospende il giudizio in corso;

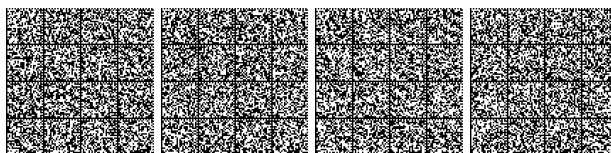
Ordina la trasmissione degli atti - a cura della cancelleria - alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia altresì notificata, oltre che alle parti, al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito.

Pesaro, 8 gennaio 2019

Il Giudice



n. 76

*Ordinanza del 29 settembre 2014 della Commissione tributaria regionale per la Toscana
sul ricorso proposto da Niccoli S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze*

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Violazioni relative alle esportazioni - Mancata presentazione, nei termini previsti, da parte del cedente o del prestatore, della comunicazione di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo, del decreto-legge n. 746 del 1983, convertito, con modificazioni, nella legge n. 17 del 1984 - Applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 471 del 1997.

- Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662), art. 7, comma 4-bis, inserito dall'art. 1, comma 383, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)").

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI FIRENZE

XVII SEZIONE

composta dai sig.ri:

Paolo Pecchioli, Presidente/relatore;

Maria Cannizzaro, giudice;

Turco Alessandro, giudice;

riunita in camera di consiglio, pronuncia la presente ordinanza nella causa iscritta al n. 124 del ruolo generale dell'anno 2014, promossa, in grado di appello, da Niccoli Srl, in persona del suo legale rappresentante Fiorenzo Niccoli, rappresentata e difesa in giudizio dal prof. Enrico Fazzini e dal dott. Luca Quercioli, appellante avverso la sentenza della Commissione tributaria provinciale di Firenze - Sez. 2, n. 6 del 9. maggio/20 giugno 2013;

Contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze, in persona del proprio direttore *pro tempore*, nel giudizio avente ad oggetto atto di irrogazione di sanzione amministrativa pecuniaria n. T8BIR0800004/2011 di € 174.950,30 per violazione di obblighi relativi all'imposta sul valore aggiunto.

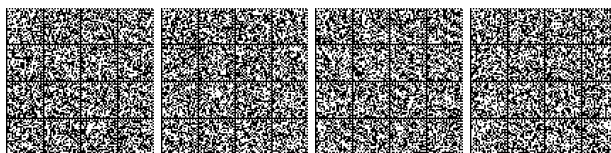
La Commissione, visti gli atti e sentite le parti, osserva.

1. — Con atto n. T8BCO0801262 2010, l'Ufficio controlli della Direzione provinciale di Firenze dell'Agenzia delle entrate aveva contestato alla S.r.l. Niccoli la mancata presentazione telematica di n. 3 dichiarazioni di intento inviate dalle soc. Naxos S.r.l., Maglificio *Nova* spa e Malo spa a seguito delle quali la Niccoli S.r.l. aveva emesso fatture in regime di non imponibilità IVA, ai sensi dell'art. 8 D.P.R. n. 633/1972. Le dichiarazioni telematiche avrebbero dovuto essere presentate all'Ufficio fiscale nell'anno 2007, mentre sono state presentate il 12 marzo 2009.

L'atto di contestazione dell'Ufficio, in data 11 novembre 2010, preso atto che da tali comunicazioni tardive si ricavava un'imposta sul valore aggiunto non corrisposta di € 174.950,30, ha provveduto alla determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria per il corrispondente importo di € 174.950,30. Successivamente e cioè in data 11 luglio 2011, l'Agenzia delle entrate ha notificato l'atto di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, sempre per l'importo di € 174.950,30.

2. — La S.r.l. Niccoli ha proposto ricorso alla Commissione tributaria provinciale di Firenze la quale lo ha respinto affermando l'infondatezza della tesi della contribuente secondo cui il ritardo nella presentazione della dichiarazione telematica darebbe luogo ad una violazione meramente formale, che non sarebbe causa di danno erariale.

La Commissione ha invece ritenuto «che la telematica comunicazione consenta all'agenzia un potere immediato di controllo nei confronti oltre che del contribuente stesso anche nei confronti del committente che ha presentato la dichiarazione di intento ed eventuale infedeltà della dichiarazione medesima. A fronte di una specifica disposizione di legge appare legittima l'applicazione della sanzione fatta dall'Agenzia delle entrate».



La S.r.l. Niccoli ha proposto appello avverso tale decisione ribadendo che la violazione contestata derivi da un «mero errore formale che non ha portato ad alcuna ipotesi evasiva o ad alcun arricchimento della ricorrente a danno dell'erario».

L'appellante ha poi proceduto alla ricostruzione del fatto esponendo quanto segue:

«Le clienti Naxos S.r.l., Malo S.p.a. e Maglificio Noba S.p.a. avevano comunicato a Niccoli S.r.l. di volersi avvalere della facoltà prevista per i soggetti che effettuano cessioni all'esportazione di acquistare beni senza addebitarvi l'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'art. 8 D.P.R. n. 633/71 [recte: 72]. In seguito, pertanto, Niccoli S.r.l. ha emesso le fatture a Naxos S.r.l. e Malo S.p.a. (mentre non ne ha emesse nei confronti di Maglificio Noba S.p.a.) senza l'addebito dell'Iva, annotando anche correttamente tutte le dichiarazioni di intento ricevute sul registro cartaceo tenuto, così come confermato anche dall'Ufficio nell'atto impugnato. La Società appellante semplicemente non ha comunicato telematicamente con tempestività all'Amministrazione finanziaria le dichiarazioni d'intento, avendovi comunque provveduto — sia pure in un termine successivo — e senza che fosse stata precedentemente mossa alcuna contestazione. Infatti, Niccoli S.r.l., in data 12 marzo 2009 ha inviato la comunicazione telematica delle dichiarazioni di intento ricevute e in base alle quali la medesima aveva emesso fatture in regime di imponibilità Iva ai sensi dell'art. 8, comma 2, D.P.R. n. 633/1972».

Prosegue l'appello affermando:

a) l'assenza assoluta di indebito arricchimento da parte della Società risulta dalla circostanza che, trattandosi dell'applicazione dell'art. 8, comma 2, D.P.R. n. 633/1972, non sarebbe stata comunque versata alcuna somma a titolo di imposta sul valore aggiunto;

b) tenendo conto della violazione meramente formale, l'elevata sanzione costituisce violazione del principio di capacità contributiva che informa l'ordinamento tributario interno, nonché del principio di proporzionalità sancito dal diritto comunitario;

c) il termine per la presentazione della dichiarazione di intento non può considerarsi perentorio, perché tale non è qualificato dalla legge e non è perciò stabilito a pena di decadenza;

d) il comportamento sanzionato non sta nel tardivo invio della dichiarazione bensì soltanto nella sua omissione, mentre lo spontaneo adempimento esclude qualsiasi rilevanza della eventuale colpevolezza di colui che avrebbe dovuto provvedere. L'appellante ha richiamato sentenze della Corte di giustizia della Comunità europea nelle quali è statuito, in relazione al principio di proporzionalità, che non è lecito comminare sanzioni totalmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione, mentre nel caso concreto non vi è alcun ragionevole rapporto fra la gravità della sanzione e il comportamento sanzionato, che non ha prodotto alcun danno all'Erario.

L'appellante ha richiamato inoltre il principio di cui al comma 5-bis dell'art. 6 decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, in base al quale «non sono punibili le violazioni che non arrecano pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo e non incidono sulla determinazione della base imponibile, dell'imposta e sul versamento del tributo».

3. — La Direzione provinciale di Firenze dell'Agenzia delle entrate si è costituita in giudizio depositando proprie controdeduzioni, con le quali ha osservato che la tesi dell'appellante circa la asserita assenza di danno all'Erario è irrilevante, in quanto vi è un'espressa previsione normativa da cui deriva il potere sanzionatorio dell'Amministrazione. Si tratta del comma 4-bis dell'art. 7, decreto legislativo n. 471/1997 il quale dispone: «È punito con la sanzione prevista dai comma 3 il cedente o il prestatore che omette di inviare, nei termini previsti, la comunicazione, di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo del decreto-legge 29 dicembre 1983 n. 746, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17, o la invia con dati incompleti o inesatti».

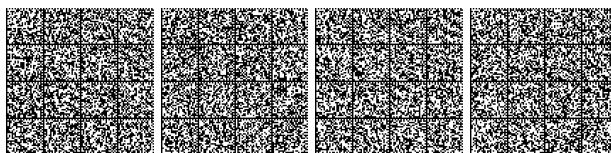
Poiché l'art. 1, lettera c), decreto-legge n. 746/1983 obbliga il cedente o il prestatore a comunicare all'Agenzia delle entrate, esclusivamente per via telematica, entro il giorno 16 del mese successivo, i dati contenuti nella dichiarazione ricevuta, la violazione sanzionata si configura pur se il cedente abbia tenuto il registro cartaceo ed abbia effettuato tardivamente l'invio della comunicazione, come nel presente caso (con ritardo di circa due anni).

Inoltre, certamente si configura il danno all'Erario perché anche la tardiva comunicazione impedisce all'Amministrazione il tempestivo esercizio di immediate forme di controllo.

Né rileva il principio della capacità contributiva, perché nel caso di specie non si tratta di questioni attinenti al tributo bensì all'ammontare della sanzione.

Anche principio di proporzionalità è erroneamente invocato perché la gravità della sanzione non deve essere commisurata all'entità del danno erariale, bensì all'abuso commesso che ostacola gli opportuni controlli da parte dell'Erario.

L'importo della sanzione deve essere valutato in base a parametri analoghi a quelli previsti nell'ordinamento interno per infrazioni della stessa natura e della stessa gravità, che conferiscono alla sanzione carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.



4. — Prima di entrare nel merito della questione di costituzionalità, appare opportuno richiamare brevemente il quadro normativo in materia.

L'art. 8 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 qualifica ed elenca le cessioni all'esportazione non imponibili.

Il decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito in legge 27 febbraio 1984, n. 17, all'art. 1, lettera c), fra le condizioni per l'applicabilità delle disposizioni di cui alla lettera c) del primo comma e al secondo comma dell'art. 8 D.P.R. n. 633/1972 (cessioni e prestazioni di servizi rese a soggetti che, avendo effettuato cessioni all'esportazione con operazioni intracomunitarie, si avvalgono della facoltà di acquistare o importare beni e servizi senza pagamento dell'imposta), ha prescritto che «l'intento di avvalersi della facoltà di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione della imposta risulti da apposita dichiarazione, redatta in conformità al modello approvato con decreto del Ministro delle finanze, contenente l'indicazione del numero di partita IVA del dichiarante nonché l'indicazione dell'ufficio competente nei suoi confronti, consegnata o spedita al fornitore o prestatore, ovvero presentata in dogana, prima dell'effettuazione della operazione».

L'art. 1, legge 30 dicembre 2004, n. 311, comma 381, ha aggiunto all'art. 1, comma 1, lettera c) del decreto-legge n. 746/1983 la disposizione secondo cui l'obbligo di comunicazione all'Agenzia delle entrate, da parte del ricevente o prestatore, dell'esercizio della facoltà di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione dell'imposta deve essere adempiuto «esclusivamente per via telematica entro il giorno 16 del mese successivo»; tale obbligo riguarda la comunicazione dei dati contenuti nella dichiarazione ricevuta.

La configurazione di una procedura formale da osservare in tempi predeterminati comporta la sanzionabilità dei casi in cui siano violati gli obblighi relativi.

La sanzione è stabilita dal comma 383 dello stesso art. 1 ora ricordato, il quale ha inserito il comma 4-*bis* all'art. 7 decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 disponendo che è punito con la sanzione di cui al comma 3 dello stesso art. 7 «il cedente o il prestatore che omette di inviare, nei termini previsti, la comunicazione» sopra detta (prevista dall'art. 1, comma 1, lettera "c" ultimo periodo decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746 convertito in legge 27 febbraio 1984, n. 17).

Il comma 3 dell'art. 7 stabilisce che «è punito con la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'imposta, fermo l'obbligo del pagamento del tributo» chi effettua operazioni senza addebito di imposta, in mancanza della dichiarazione di intento di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), decreto-legge n. 746/1983.

5. — Il sistema sanzionatorio deve essere esaminato nel suo complesso, perciò prendendo in considerazione anche altre ipotesi di violazione di obblighi. Ci riferiamo all'art. 7, comma 4 dello stesso decreto legislativo n. 471/1997, in base al quale è prescritta identica sanzione a carico di «chi, in mancanza dei presupposti richiesti dalla legge, dichiara all'altro contraente o in dogana di volersi avvalere della facoltà di acquistare o di importare merci e servizi senza pagamento dell'IVA».

In forza del comma 5 dell'art. 7 si applica la sanzione amministrativa nella stessa misura a carico di chi «nelle fatture o nelle dichiarazioni in dogana relative a cessioni alla esportazione, indica quantità, qualità o corrispettivi diversi da quelli reali».

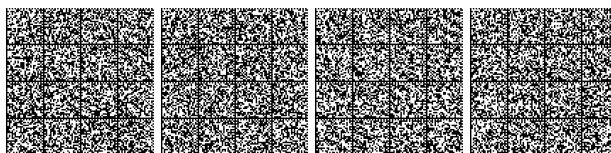
Pertanto in base al sistema di cui all'art. 7, decreto legislativo n. 471/1997, dopo l'inserimento, da parte dell'art. 1, comma 383 del comma 4-*bis*, la stessa sanzione si applica per la semplice omissione di invio della comunicazione nei termini previsti, per la mancanza della dichiarazione di intento, per la dichiarazione in assenza dei relativi presupposti, anche se soltanto nel primo caso non vi è o può non esservi il mancato pagamento del tributo.

Evidentemente è ritenuto *ex lege* che l'omissione della comunicazione nei termini reca pregiudizio all'azione di controllo e che per questo motivo tale omissione non è costitutiva di mera violazione formale.

Questa scelta del legislatore non è di per sé censurabile, perché non è seriamente contestabile che, seppure in limitata misura, l'omissione abbia per l'azione di controllo quel carattere pregiudizievole che è il presupposto logico-giuridico della previsione normativa.

È proprio per questo motivo che non può essere accolta la tesi del contribuente circa l'applicabilità alla fattispecie delle disposizioni che dichiarano la non punibilità delle violazioni meramente formali e che non arrecano pregiudizio all'esercizio dell'azione di controllo dell'Agenzia delle entrate (v. sul punto Cassazione Sez. Trib. 8 marzo 2013, n. 5897), acquistando perciò sicura rilevanza la valutazione della costituzionalità del sistema sanzionatorio sopra sinteticamente ricordato.

6. — Ad un primo esame appare configurarsi una stridente disparità, nel momento stesso in cui comportamenti diversi e produttivi di diversi effetti, sia riguardo all'intralcio che possono provocare rispetto all'esercizio dei poteri dell'Amministrazione sia riguardo al versamento dei tributi dovuti in base alla legge, sono assoggettati alla stessa sanzione, non rilevando da questo punto di vista la graduazione della sanzione medesima (dal 100 al 200 per cento dell'imposta), rimessa alla discrezionalità dell'ente impositore.



Occorre però verificare se questa situazione normativa sia tale da risolversi in termini di violazione dei principi e delle norme costituzionali, tenendo doverosamente conto dei precedenti giurisprudenziali dell'ecc.ma Corte.

In materia ci sembra opportuno richiamare la sentenza Corte cost. 30 luglio 1997, n. 291, la quale osserva che anche riguardo alle sanzioni tributarie «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della non arbitrarietà o palese irragionevolezza delle scelte». Ne consegue che il problema in esame può essere risolto sulla base di tale criterio, cioè valutando se l'identità di sanzioni nelle ipotesi diverse sopra richiamate travalichi i limiti segnati dalla Corte, cadendo nella arbitrarietà o palese irragionevolezza delle scelte.

D'altronde, come opportunamente osserva il ricorrente, il sistema comunitario riguardante l'imposta sul valore aggiunto è ispirato al principio di proporzionalità. Si veda la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea 29 luglio 2010, n. 188/09 nella quale il carattere forfettario di una sanzione è stato giudicato contrastante col principio di proporzionalità, perché l'aliquota fissa, derivante proprio dal carattere forfettario, determina la «assenza di rapporto fra tale importo e quello risultante dagli errori eventualmente commessi dal soggetto passivo» (v. anche la sentenza della stessa Corte di giustizia del 9 febbraio 2012, n. 212/10).

È poi utile ricordare che, in linea generale, la Corte (v. sentenza 19 luglio 2012, n. 263/11), ha rimesso al Giudice nazionale la verifica se la norma di diritto nazionale sia contraria al principio di proporzionalità: tale verifica consiste nell'accertare «se l'importo della sanzione non ecceda quanto necessario per conseguire gli obiettivi consistenti nell'assicurare l'esatta riscossione dell'imposta ed evitare l'evasione».

7. — D'altronde, anche se il principio di proporzionalità ha avuto la sua massima espressione ed applicazione nell'ordinamento comunitario, non è affatto estraneo a quello nazionale sia in ragione del necessario adeguamento all'ordinamento comunitario sia — non meno — perché tale principio deve essere individuato anche nell'ambito dell'ordinamento nazionale, seppure talvolta sia stato espresso in termini di ragionevolezza della norma (il che ricomprende necessariamente la verifica della proporzionalità, quando si sia in tema di sanzioni).

Si veda ad es. Cons. Stato Sez. VI 6 agosto 2013, n. 4117 che sostanzialmente equipara il principio di ragionevolezza a quello di proporzionalità in un caso di sanzione per false dichiarazioni nell'ambito di pubbliche gare.

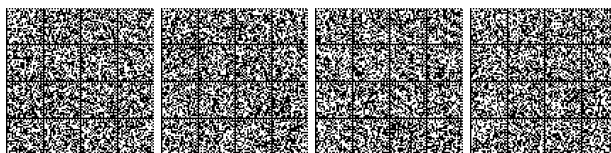
Si veda anche Cons. Stato Sez. VI 5 agosto 2013, n. 4085 che richiama il «principio generale di proporzionalità» nella determinazione di sanzione amministrativa pecuniaria da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in un caso di pratiche commerciali scorrette. Si veda anche Tribunale amministrativo regionale Toscana Sez. I 16 dicembre 2010, n. 6770, secondo cui è violato proprio il principio di proporzionalità nel caso in cui è sanzionato con esclusione dalla gara non soltanto il mancato versamento del contributo all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, ma anche il fatto che il pagamento sia avvenuto tempestivamente con modalità diverse da quelle prescritte, perché in quest'ultimo caso la sanzione risulta eccessiva e non proporzionata rispetto all'obiettivo di garantire il pagamento del contributo dovuto.

Altrettanto merita attenzione l'applicazione del principio di proporzionalità da parte della Corte di cassazione, in particolare in tema di rapporti di lavoro, riguardo alla relazione tra addebito al lavoratore e recesso del datore di lavoro nonché riguardo all'inadempimento del lavoratore ai propri doveri in relazione alla sanzione disciplinare irrogata.

8. — A questo punto è importante ricordare che della questione in esame si è già occupata la Commissione tributaria regionale della Lombardia con sentenza del 17 dicembre 2012 che ha rilevato che «nel rispetto del diritto comunitario e dei suoi principi generali e, quindi, anche del principio di proporzionalità», si configura il divieto di «imporre sanzioni sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione». Questa affermazione trova il suo presupposto nell'opinione che la violazione in questione non abbia carattere sostanziale e non comporti alcuna perdita di gettito per l'Erario. La conseguenza che la decisione ne trae è che non sia applicabile la sanzione di cui all'art. 7, comma 4-bis, decreto legislativo n. 471/1997 ma, in luogo di essa, sia applicabile la minore sanzione di cui all'art. 11, comma 1, lettera a) dello stesso decreto legislativo, stabilita in misura fissa da € 258,00 a € 2.065,00.

Quest'ultima sanzione riguarda «altre violazioni in materia di imposte dirette e di imposta sul valore aggiunto», come tali diverse da quelle stabilite dalle precedenti disposizioni di cui all'art. 7.

Ad avviso di questo Collegio la valutazione della Commissione tributaria regionale della Lombardia va presa in considerazione perché esprime il convincimento che, nel caso di specie, l'art. 7, comma 4-bis, decreto legislativo n. 471/1997 sia costitutivo di violazione del principio di proporzionalità. Ma da questa affermazione la sentenza in esame ricava deduzioni che risultano non accettabili innanzitutto perché, avendo il legislatore previsto una specifica sanzione per la violazione in esame, non appare corretto, in base al generale principio di legalità, che il Giudice sostituisca *ad libitum* una diversa sanzione rispetto a quella puntualmente prevista dal legislatore; in secondo luogo si pone il problema della nozione di violazione di carattere sostanziale recepita dalla sentenza, rispetto alla violazione di carat-



tere formale, posto che la prima, soltanto in una valutazione restrittiva, può apparire verificarsi unicamente quando la violazione si traduca in diretta perdita di gettito per l'Erario, potendo invece avere lo stesso carattere sostanziale anche quando sia impedita o elusa più o meno scientemente l'azione di controllo dell'Amministrazione.

È per queste ragioni che, ad avviso di questo Collegio, la verifica della violazione del principio di proporzionalità, ove avvenga, debba tradursi nell'eliminazione dall'ordinamento della disposizione che lo viola e non già nell'applicazione di una norma diversa.

9. — Rilevanza e non manifesta infondatezza

Non possono sollevarsi seri dubbi circa la rilevanza della questione di costituzionalità, perché è rimesso al giudizio della Corte l'accertamento dell'eventuale contrasto con la Costituzione della norma sanzionatoria applicata dall'Agenzia delle entrate, perciò verificandosi l'effetto che, se il giudizio di costituzionalità dovesse risolversi nel senso ritenuto dalla presente ordinanza di rinvio, la norma sanzionatoria sarebbe cancellata dall'ordinamento e la sanzione applicata verrebbe meno.

D'altronde l'interpretazione della disposizione in esame è l'unica possibile: non è prospettabile una diversa interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, in considerazione del carattere assolutamente vincolante della prescrizione che vi è contenuta.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, è utile ribadire che l'art. 7, decreto legislativo n. 471/1997 accomuna nell'unica sanzione pecuniaria una serie di violazioni delle norme tributarie fra loro intrinsecamente diverse, dovendosi aggiungere che la fattispecie contemplata dal comma 4-*bis*, che interessa il presente caso, è differenziata dalle altre soprattutto perché sanziona un comportamento che di per sé non costituisce manifestazione di evasione fiscale ed è anzi estraneo al versamento dell'imposta che, nel caso di specie, è escluso dallo stesso legislatore.

Riguardo alla «ragionevolezza», quale criterio nell'ambito del quale si situa il criterio della «proporzionalità» proprio perché «ragionevolezza» dei sistemi sanzionatori significa «proporzione» con l'entità degli obblighi violati, nella loro intrinseca consistenza e in relazione agli effetti dannosi che ne derivano, l'ecc.ma Corte si è più volte espressa con riferimento a diverse discipline normative: così Corte costituzionale 17 novembre 2010, n. 331 e seguenti riguardo a preclusioni di leggi regionali all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica nucleare; Corte costituzionale 13 luglio 2011, n. 211 riguardo alla disposizione di cui all'art. 48, comma 1, seconda parte, decreto legislativo n. 163/2006; Corte costituzionale 18 luglio 2011, n. 214 riguardo alle aliquote ridotte per l'applicazione dell'ICI ad alloggi di edilizia economica e popolare; Corte costituzionale 28 ottobre 2011, n. 281 riguardo al prezzo di assegnazione allo Stato dell'immobile dopo il terzo incanto negativo ex art. 85, comma 1, D.P.R. n. 602/1973.

Perciò in relazione a quanto sopra osservato emerge la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza nella sua manifestazione in termini di proporzionalità, quale emerge dal quadro complessivo del sistema sanzionatorio.

Infatti, anche se il ritardo nella comunicazione in esame all'Agenzia delle entrate deve essere sanzionato, non si vede come il comportamento omissivo, che è del tutto estraneo all'adempimento degli obblighi tributari in termini di versamento delle imposte dovute, possa essere ragionevolmente equiparato ai comportamenti che con varie modalità rendono emergente l'infedeltà del contribuente proprio perché finalizzati ad evitare il pagamento dei tributi.

La palese differenza delle situazioni sia riguardo all'illiceità commessa dal contribuente, sia riguardo agli effetti che produce sulla percezione delle entrate da parte dello Stato, non può tradursi meramente sul piano della discrezionalità del legislatore, proprio perché si tratta di situazioni che ragionevolmente non possono essere valutate nello stesso modo.

Ciò è sufficiente ai fini della verifica della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

In conclusione il Collegio ritiene di dover sollevare, alla luce dell'art. 3 Cost., la questione di costituzionalità dell'art. 7, comma 4-*bis*, decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, inserito dall'art. 1, legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui prescrive che è punito con la sanzione prevista nel comma 3 dello stesso art. 7 il cedente o il prestatore che omette di inviare, nei termini previsti, la comunicazione di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984 n. 17 in tal modo equiparando sotto il profilo sanzionatorio tutte le violazioni relative alle esportazioni previste dai commi 3 e 6 del citato art. 7.

Poiché il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione di tale questione, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ne conferma la già disposta sospensione e altresì dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.



P.Q.M.

La Commissione tributaria regionale di Firenze, Sezione XVII, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale sopra illustrata;

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

sospeso il presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 9 giugno 2014.

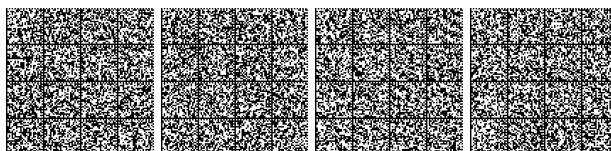
Il Presidente: PECCHIOLI

19C00134

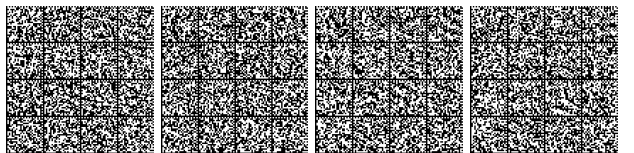
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

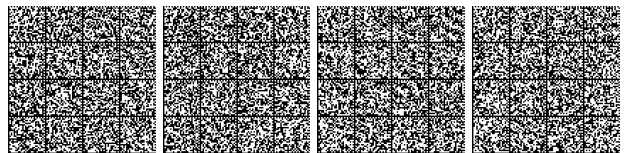
(WI-GU-2019-GUR-021) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

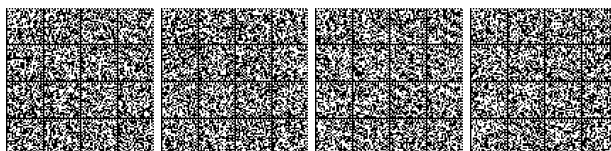
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

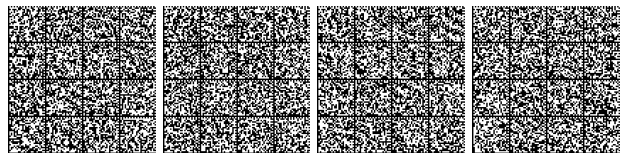
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 6,00

