

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 novembre 2020

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. 230. Sentenza 20 ottobre - 4 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Unione civile - Diritti riconosciuti alle parti - Indicazione delle generalità dei genitori nell'atto di nascita - Possibilità di indicare come genitori due donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita - Preclusione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di uguaglianza, del diritto alla genitorialità, tutelato anche dalla normativa europea e convenzionale, alla procreazione, nonché della tutela della filiazione e del miglior interesse del minore - Inammissibilità della questione.**

- Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 20; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 29, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 24, paragrafo 3; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo. ....

Pag. 1

### N. 231. Sentenza 22 ottobre - 6 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Siciliana - Servizio idrico integrato - Liquidazione dell'Ente Acquedotti Siciliani - Consegna degli impianti e della rete idrica ai Comuni o ai consorzi di Comuni interessati - Nomina di commissario *ad acta* in caso di inadempimento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione dell'Ente Acquedotti Siciliani - Consegna degli impianti e della rete idrica ai Comuni o ai consorzi di Comuni interessati - Nomina di commissario *ad acta* in caso di inadempimento - Denunciata violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, art. 4, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 97, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo e quarto comma, e 136. ....

Pag. 8

### N. 232. Ordinanza 22 ottobre - 6 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Piano per l'invecchiamento attivo - Promozione del volontariato degli anziani - Attribuzione di un ruolo consultivo alle associazioni di volontariato - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 17, artt. 12, comma 2, lettera c), e 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117, secondo comma, lettera h), e 118. ....

Pag. 16

### N. 233. Sentenza 21 ottobre - 9 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque pubbliche - Norme della Regione Basilicata - Concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali - Adeguamento alle regole della concorrenza - Proroga, nelle more, al 31 dicembre 2018 delle concessioni in scadenza - Violazione dei vincoli comunitari e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**



**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Completamento delle opere edilizie realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo - Violazione dei principi fondamentali statali in tema di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Mobilità sanitaria interregionale - Tetto della spesa sanitaria regionale - Esclusione dal computo delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate a cittadini residenti in altre Regioni dalle strutture sanitarie accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale - Rinvio del rimborso delle prestazioni erogate in eccedenza alla definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11, artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo.....

Pag. 18

N. 234. Sentenza 22 ottobre - 9 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità delle prestazioni patrimoniali imposte - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di universalità dell'imposizione - Non fondatezza delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata violazione del diritto di proprietà privata, in relazione ai vincoli derivanti da fonti convenzionali - Non fondatezza delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata violazione del principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, in relazione ai vincoli derivanti da fonti convenzionali - Non fondatezza delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici - Rivalutazione automatica - Riduzione, per il triennio 2019-2021, sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della pensione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267 e 268.
- Costituzione, artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81, 97, 117, primo comma, e 136; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.....

Pag. 24

N. 235. Sentenza 22 ottobre - 10 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Garante della persona con disabilità e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Istituzione di un Ufficio del Garante - Autorizzazione della relativa spesa per il solo esercizio finanziario 2019 - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.**



**Previdenza - Norme della Regione Siciliana - Trattamento pensionistico dei dipendenti regionali - Estensione del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100") e di quello di indennità di fine servizio - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Bilanci degli enti regionali - Differimento al 31 dicembre 2020 del termine per il recepimento dei principi di armonizzazione contabile - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14, art. 3, 7 e 11.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lettera *p*), e 17, lettera *f*); Costituzione, artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *e*).....

Pag. 41

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **88.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Inquadramento del personale giornalista appartenente al ruolo unico regionale in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale - Definizione, in via transitoria, del relativo trattamento giuridico ed economico, con efficacia fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL per l'attuazione dell'art. 18-bis del CCNL Funzioni locali 2016-2018 e dell'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019.**

- Legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 3 e 8.....

Pag. 49

- N. **89.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Norme per il funzionamento e i compiti del Corpo forestale della Regione - Modificazioni dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2007 - Previsione che l'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione, in analogia agli incrementi riconosciuti con d.P.R. n. 39 del 2018 al personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile, è definito in sede di contrattazione sindacale.**

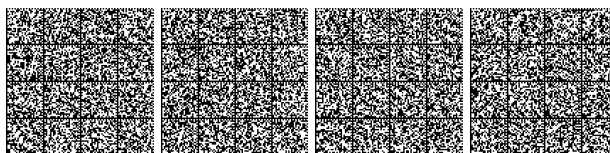
**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche dell'art. 3 della legge regionale n. 10 del 2018 - Autorizzazione del Corpo forestale della Regione, al fine di sopperire ai vuoti di organico necessari all'espletamento delle funzioni dei distaccamenti forestali dipendenti dal Servizio ispettorato, ad attivare l'istituto del comando di cui al comma 2-sexies dell'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 per l'utilizzo del personale del Corpo di vigilanza degli Enti parco - Previsione che il trattamento economico fondamentale del personale comandato rimane a carico degli Enti di provenienza.**

- Legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), art. 1, commi 10 e 11, lettera *b*). .....

Pag. 54



- N. 90. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Energia - Norme della Regione Toscana - Disposizioni in materia di geotermia - Previsione che l'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso.**
- Legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), art. 2. .... Pag. 58
- N. 91. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Professioni - Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzione del servizio di Psicologia di base - Finalità ed istituzione della figura dello Psicologo delle cure primarie - Previsione che la Regione Campania istituisce a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito del Covid-19 il servizio di Psicologia di base, svolto da psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale - Compiti dello psicologo di base - Elenchi degli psicologi di base - Requisiti - Organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base - Verifica, monitoraggio e controllo qualitativo dell'assistenza psicologica - Istituzione di un organismo indipendente con funzioni di Osservatorio regionale che svolge azione di controllo, programmazione ed indirizzo sulle attività prestate dallo psicologo di base.**
- Legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35 (“Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013”), artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6. .... Pag. 64
- N. 45. Ripubblicazione dell'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 20 dicembre 2019
- ..... Pag. 68
- N. 154. Ordinanza del Consiglio di Stato del 24 giugno 2020
- Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione all'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche - Requisiti del provvedimento - Prevista determinazione delle tariffe e della relativa quota percentuale dovuta dagli eventuali Comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del Comune sede dell'impianto o della discarica stessi, compresa tra il dieci e il venti per cento della tariffa.**
- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 29, comma 2. .... Pag. 76
- N. 155. Ordinanza della Corte di cassazione del 30 giugno 2020
- Commercio - Norme della Regione Puglia - Orari di apertura e di chiusura - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio.**
- Legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), art. 18, come modificato dall'art. 12 della legge regionale 7 maggio 2008, n. 5 (“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)”). .... Pag. 82



N. 156. Ordinanza del Tribunale di Trento del 30 giugno 2020

**Filiazione - Stato civile - Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine per proporre l'azione di impugnazione per l'autore del riconoscimento - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza.**

- Codice civile, art. 263, terzo comma, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).....

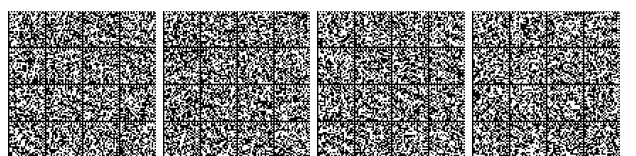
Pag. 84

**RETTIFICHE**

**Comunicato relativo all'ordinanza n. 126 del 16 giugno 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. (Ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale- 1° serie speciale- n. 40 del 30 settembre 2020). .....**

Pag. 88







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 230

*Sentenza 20 ottobre - 4 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Unione civile - Diritti riconosciuti alle parti - Indicazione delle generalità dei genitori nell'atto di nascita - Possibilità di indicare come genitori due donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita - Preclusione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di uguaglianza, del diritto alla genitorialità, tutelato anche dalla normativa europea e convenzionale, alla procreazione, nonché della tutela della filiazione e del miglior interesse del minore - Inammissibilità della questione.**

- Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 20; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 29, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 24, paragrafo 3; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

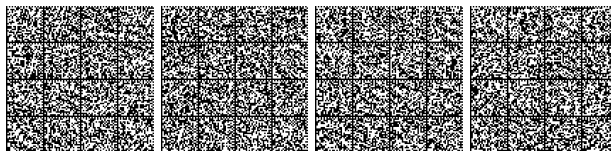
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) e dell'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promosso dal Tribunale ordinario di Venezia, nel procedimento di volontaria giurisdizione instaurato da S. S. e A. B., con ordinanza del 3 aprile 2019, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di S. S. e A. B., nonché gli atti di intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI APS e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Susanna Lollini per l'Avvocatura per i diritti LGBTI APS, Umberto Saracco per S. S. e A. B. e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio per rettifica di atto di nascita - proposto da due donne, le quali, premesso di essere unite civilmente e di avere, una di esse con il consenso dell'altra, avviato (all'estero) pratica di fecondazione medicalmente assistita dalla quale è nato un bambino, chiedevano dichiararsi l'illegittimità del rifiuto opposto dall'Ufficiale dello stato civile alla loro richiesta congiunta di indicare il minore come figlio di entrambe e non della sola partoriente - l'adito Tribunale ordinario di Venezia, ritenutane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), «nella parte in cui limita la tutela ... delle coppie di donne omosessuali unite civilmente ai “soli diritti ... e doveri nascenti dall'unione civile”», e dell'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), del d.P.R. 30 gennaio 2015, n. 26 (Regolamento recante attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di filiazione), nella parte in cui «limita la possibilità di indicare il solo genitore “legittimo, nonché di quelli che rendono ... o hanno dato il consenso ad essere nominati” e non anche alle donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) a procreazione medicalmente assistita», in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117 [primo comma] della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, con particolare riferimento all'art. 2.

Secondo il rimettente, il combinato disposto delle norme censurate pregiudicherebbe, infatti, alcuni diritti inviolabili della persona, quali il diritto alla genitorialità e il diritto alla procreazione nell'ambito di una unione civile legalmente riconosciuta nell'ordinamento italiano; discriminerebbe i cittadini per il loro orientamento sessuale ed in considerazione delle condizioni patrimoniali in cui versano le coppie; introdurrebbe, anche avuto riguardo al panorama della legislazione europea, un irragionevole divieto basato su discriminazioni per mere ragioni legate all'orientamento sessuale dei componenti la coppia.

2.- Innanzi a questa Corte si sono costituite le due parti ricorrenti nel giudizio principale, le quali hanno richiesto:

- in via principale, la dichiarazione di inammissibilità della questione sollevata per non avere il Tribunale rimettente adeguatamente motivato «in merito alle ragioni per le quali non sia stato possibile addivenire ad una interpretazione conforme a Costituzione» della normativa denunciata;

- in via subordinata, la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendo le norme censurate essere interpretate nel senso che esse consentono la formazione in Italia di un atto di nascita in cui siano riconosciuti come genitori due donne che abbiano fatto accesso all'estero a tecniche di fecondazione eterologa, quando esse siano unite civilmente;

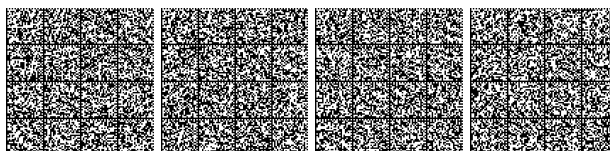
- in via ulteriormente gradata, la dichiarazione di fondatezza della questione di legittimità costituzionale per contrasto della normativa, che ne forma oggetto, con i parametri nazionali e sovranazionali evocati dal rimettente. A loro avviso, non sarebbe dato, infatti, rinvenire nell'ordinamento interno «un diritto o un interesse di pari rango costituzionale che il legislatore avrebbe l'obbligo di tutelare attraverso l'esclusione di altri esseri umani dall'esercizio dei diritti fondamentali prescritti dagli artt. 2 e 30 Costituzione e 8 CEDU, nonché dalla Convenzione dei Diritti del Fanciullo, esclusivamente in ragione dell'orientamento sessuale delle persone a cui si sottraggono questi diritti».

3.- È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato - che lo rappresenta e difende - ha contestato, sotto ogni profilo, la fondatezza della riferita questione.

A suo avviso, l'*iter* argomentativo del rimettente muoverebbe «dall'assunto, del tutto apodittico e indimostrato, dell'esistenza nel sistema giuridico di un “diritto alla bigenitorialità”» e finirebbe per «esprimere unicamente e semplicemente una impostazione decisamente “adultocentrica”, lontana o che, comunque, non tiene affatto conto del principio del “best interest of the child” ovvero della necessità di adottare tra più soluzioni astrattamente possibili quella più conforme e adatta alle esigenze del minore».

Ciò che troverebbe conferma anche nella giurisprudenza della Corte EDU, per la quale, pur non potendosi ignorare il dolore provato da coloro i quali vedono frustrato il proprio desiderio di genitorialità, resta comunque escluso che la Convenzione sancisca «alcun diritto di diventare genitore», atteso anche che quest'ultima aspirazione deve comunque



cedere rispetto al superiore interesse del nascituro che, infatti, non verrebbe adeguatamente tutelato ove venissero consentite pratiche di fecondazione assistita al di fuori dei limiti consentiti dalla normativa vigente (in questo senso, CEDU, grande camera, 24 gennaio 2017, Paradiso Campanelli contro Italia).

4.- È intervenuta, infine, come terzo ad adiuvandum, l'Avvocatura per i diritti LGBTI Aps, la quale - premessa l'ammissibilità del proprio intervento - ha rassegnato conclusioni sostanzialmente in linea con quelle espresse dalle parti costituite.

5.- Nell'imminenza dell'udienza, sia le parti indicate, sia il Presidente del Consiglio che l'Avvocatura LGBTI, hanno presentato memorie, con le quali hanno ulteriormente argomentato le rispettive conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- L'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», dispone che «[a]l solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole “coniuge”, “coniugi” o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

A sua volta, l'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante «Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127», come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), del d.P.R. 30 gennaio 2015, n. 26 (Regolamento recante attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di filiazione), articolo rubricato «Atto di nascita», prevede che «[n]ell'atto di nascita sono indicati il luogo, l'anno, il mese, il giorno e l'ora della nascita, le generalità, la cittadinanza, la residenza dei genitori del figlio nato nel matrimonio nonché di quelli che rendono la dichiarazione di riconoscimento del figlio nato fuori del matrimonio e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati, il sesso del bambino e il nome che gli viene dato ai sensi dell'articolo 35».

2.- Con l'ordinanza emessa nel giudizio di cui si è detto nel Ritenuto in fatto, il Tribunale ordinario di Venezia dubita della legittimità costituzionale del predetto comma 20 dell'art. 1 della legge n. 76 del 2016, «perché, limitando l'applicabilità delle leggi speciali alle coppie di donne omosessuali unite civilmente ai “soli diritti e [...] doveri nascenti dall'unione civile”, nel combinato disposto con l'art. 29, 2° comma d.P.R. 396 del 2000 preclude loro la possibilità di essere indicate, entrambe, quali genitori nell'atto di nascita quantunque siano unite civilmente e [...] abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita».

Secondo il rimettente, il «combinato disposto» delle due così denunciate norme violerebbe infatti:

a) l'art. 2 della Costituzione, poiché l'inapplicabilità delle regole sulla genitorialità intenzionale alle coppie di donne unite civilmente «non realizza il diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo, sia come soggetto singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»;

b) l'art. 3, primo e secondo comma, Cost., per la disparità di trattamento, che ne conseguirebbe, «basata sull'orientamento sessuale e sul reddito in quanto privilegia chi dispone dei mezzi economici non solo per concepire, ma anche per far nascere il figlio all'estero e richiedere, con ormai sicuro successo, la trascrizione in Italia dell'atto di nascita straniero» e, per altro verso, discrimina il nato, sul piano della sua tutela sia morale che materiale, «in considerazione delle caratteristiche della relazione tra i genitori ed in particolare se questa sia omosessuale»;

c) l'art. 30 Cost., poiché «sia per gli adulti che per il nato, l'attuale impossibilità di indicare due madri unite civilmente nell'atto di nascita formato in Italia non rispetta il principio di tutela della filiazione di cui» al parametro evocato. Mentre «[u]na concezione progressista di tale principio indurrebbe, infatti ad affrancarne la realizzazione dalla tradizionale dimensione naturalistico - fattuale, tutelandola come diritto pretensivo che, ove il progresso scientifico la consenta, non può essere escluso o limitato, se non in funzione di interessi che il Legislatore consideri, legittimamente, pari - ordinati»;



d) l'art. 117 [primo comma] Cost., in relazione all'art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, e con la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, con particolare riferimento all'art. 2. Si desumerebbe da tali fonti «un principio internazionale definitivamente acquisito, quello per cui il matrimonio non costituisce più il discrimen nei rapporti tra genitori e figli, né per gli uni - che hanno visto riconosciuto il diritto non solo a formarsi una famiglia, ma altresì a diventare genitori, anche oltre i limiti imposti dalla natura (sterilità, identità di sesso dei partner) e comunque per effetto di una manifestazione di volontà svincolata dal dato biologico; né per gli altri, che debbono godere della medesima tutela indipendentemente dalla forma del legame tra coloro che ne assumo[no] la genitorialità».

3.- Preliminarmente, va confermata l'allegata ordinanza, con la quale è stata esclusa l'ammissibilità dell'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI, poiché titolare di meri interessi indiretti e generali correlati ai suoi scopi statuari e non di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale.

4.- Ancora in via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità, formulata dalle parti costituite, per adombrata carenza, nell'ordinanza di rimessione, di una adeguata motivazione in ordine alla esclusa possibilità di addivenire ad una interpretazione delle norme denunciate conforme a Costituzione.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Il rimettente non ha mancato, infatti, di prendere in considerazione la praticabilità di una «via ermeneutica alla tutela» richiesta dalle ricorrenti. Ma è poi pervenuto ad escluderla per l'ostacolo, a suo avviso non superabile, rinvenibile nella lettera (in particolare nell'*incipit*) dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, oltre che nella preclusione normativa all'accesso delle coppie dello stesso sesso alla procreazione medicalmente assistita. E tanto basta, poiché attiene al merito, e non più all'ammissibilità della questione, la condivisione o meno del presupposto interpretativo della normativa censurata (da ultimo, sentenze n. 32 e n. 11 del 2020, n. 189, n. 187 e n. 179 del 2019).

5.- Nel merito è, in primo luogo, comunque esatta la premessa esegetica da cui muove il giudice *a quo*.

5.1.- È pur vero che, come sostengono le due ricorrenti, la genitorialità del nato a seguito del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita (d'ora in poi: *PMA*) è legata anche al «consenso» prestato, e alla «responsabilità» conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa.

Ciò, infatti, si desume sia dall'art. 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) - per cui, appunto, i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo stato di «figli nati nel matrimonio» o di «figli riconosciuti» della coppia che questo percorso ha avviato - sia dal successivo art. 9 che, con riguardo alla fecondazione di tipo eterologo, coerentemente stabilisce che il «coniuge o il convivente» (della madre naturale), pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l'azione di disconoscimento della paternità né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità.

Ma occorre pur sempre che quelle coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie «di sesso diverso», atteso che le coppie dello stesso sesso non possono accedere, in Italia, alle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

5.2.- Tanto è espressamente disposto dall'art. 5 della citata legge n. 40 del 2004: norma della quale non è possibile l'interpretazione adeguatrice pretesa dalle ricorrenti medesime.

Con la recente sentenza n. 221 del 2019, questa Corte - nel respingere le censure di illegittimità costituzionale rivolte al predetto art. 5 e all'art. 12, commi 2, 9 e 10, nonché agli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004, per asserito contrasto con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 11, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU, e con altre disposizioni sovranazionali - ha, tra l'altro, affermato che «[l']esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è [...] fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale». Ha, inoltre, ricordato come in questo senso si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).





Con la successiva sentenza n. 237 del 2019, questa Corte ha altresì affermato che ad opposte conclusioni neppure può poi condurre la legge n. 76 del 2016, che - pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso - non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore, in quanto «[d]al rinvio che il comma 20 dell'art. 1 di detta legge opera alle disposizioni sul matrimonio (cosiddetta clausola di salvaguardia) restano, infatti, escluse, perché non richiamate, quelle, appunto, che regolano la paternità, la maternità e l'adozione legittimante».

E ancor più di recente, la Corte di legittimità, in una fattispecie analoga a quella oggetto del procedimento *a quo*, ha, a sua volta, ribadito che non può essere accolta la domanda di rettificazione dell'atto di nascita di un minore nato in Italia, mediante l'inserimento del nome della madre intenzionale accanto a quello della madre biologica, sebbene la prima avesse in precedenza prestato il proprio consenso alla pratica della procreazione medicalmente assistita eseguita all'estero, poiché nell'ordinamento italiano vige, per le persone dello stesso sesso, il divieto di ricorso a tale tecnica riproduttiva (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 3 aprile 2020, n. 7668).

5.3.- Resiste, dunque, a censura l'affermazione assunta in premessa dal rimettente, che lo induce a chiedere a questa Corte se «l'attuale impossibilità di indicare due madri unite civilmente nell'atto di nascita formato in Italia» violi o meno, «sia per gli adulti che per il nato», i parametri evocati.

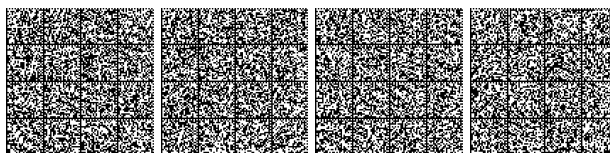
6.- In realtà, i precetti di cui agli artt. 2, 3, 30 Cost. e i parametri europei e convenzionali, congiuntamente richiamati attraverso l'intermediazione dell'art. 117, primo comma, Cost., così come non consentono l'interpretazione adeguatrice della normativa censurata - alla quale lo stesso rimettente esclude di poter pervenire - allo stesso modo neppure, però, ne autorizzano la *reductio ad legitimitatem*, nel senso dell'auspicato «riconoscimento delle donne omosessuali civilmente unite quali genitori del nato da fecondazione eterologa praticata dall'una con il consenso dell'altra».

Ed invero, la scelta, operata dopo un ampio dibattito dal legislatore del 2016 - quella, cioè, di non riferire le norme relative al rapporto di filiazione alle coppie dello stesso sesso, cui è pur riconosciuta la piena dignità di una «vita familiare» - sottende l'idea, «non [...] arbitraria o irrazionale», che «una famiglia ad instar naturae - due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile - rappresenti, in linea di principio, il "luogo" più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato» (sentenza n. 221 del 2019). E tale scelta non viola gli artt. 2 e 30 Cost., per i profili evidenziati dal giudice *a quo*, perché l'aspirazione della madre intenzionale ad essere genitore non assurge a livello di diritto fondamentale della persona nei sensi di cui al citato art. 2 Cost.

A sua volta, l'art. 30 Cost. «non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli» e «[l]a libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori [...] non implica che [...] possa esplicarsi senza limiti» (sentenza n. 162 del 2014). E ciò poiché deve essere bilanciata, tale libertà, «con altri interessi costituzionalmente protetti: [...] particolarmente quando si discute della scelta di ricorrere a tecniche di PMA, le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico» (sentenza n. 221 del 2019).

Quanto poi al prospettato vulnus all'art. 3 Cost., è pur vero che la giurisprudenza, anche di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 15 giugno 2017, n. 14878 e 30 settembre 2016, n. 19599), ammette il riconoscimento in Italia di atti formati all'estero, dichiarativi del rapporto di filiazione nei confronti di "due madri", ma, come è stato già rilevato, «[l]a circostanza che esista una differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali è un fatto che l'ordinamento non può tenere in considerazione. Diversamente opinando, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia» (sentenza n. 221 del 2019).

Né diversamente rilevano, infine, le richiamate fonti europee, poiché sia la Carta di Nizza sia la CEDU, in materia di famiglia, rinviano in modo esplicito alle singole legislazioni nazionali e al rispetto dei principi ivi affermati. E, in particolare, la giurisprudenza della Corte EDU ha affermato in più occasioni che, nelle materie che sottendono delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano - segnatamente quanto ai temi sui quali non si registri un generale consenso - un ampio margine di apprezzamento (tra le altre, sentenze 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; grande camera, 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria). Nello stesso senso la Corte EDU ha recentemente chiarito che gli Stati non sono tenuti a registrare i dettagli del certificato di nascita di un bambino nato attraverso la maternità



surrogata all'estero per stabilire la relazione legale genitore-figlio con la madre designata: l'adozione può anche servire come mezzo per riconoscere tale relazione, purché la procedura stabilita dalla legislazione nazionale ne garantisca l'attuazione tempestiva ed efficace, nel rispetto dell'interesse superiore del minore (grande camera, parere 10 aprile 2019). A medesime conclusioni deve pervenirsi con riguardo al diritto alla genitorialità di cui alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, diritto che è riconosciuto non già in termini assoluti, ma solo ove corrisponda al migliore interesse per il minore (best interest of the child).

7.- Se, dunque, il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente, non è imposto dagli evocati precetti costituzionali, vero è anche che tali parametri neppure sono chiusi a soluzioni di segno diverso, in base alle valutazioni che il legislatore potrà dare alla fenomenologia considerata, non potendosi escludere la «capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali» (sentenza n. 221 del 2019).

Non privo di rilievo, in questa prospettiva, è poi il fatto che, ai fini della (ammessa) trascrivibilità in Italia di certificati di nascita formati all'estero, l'annotazione sugli stessi di una duplice genitorialità femminile è stata riconosciuta, dalla ricordata giurisprudenza, non contraria a principi di ordine pubblico, secondo le disposizioni di diritto internazionale privato (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 8 maggio 2019, n. 12193; oltre alle già citate sentenze n. 14878 del 2017 e n. 19599 del 2016).

8.- L'obiettivo auspicato dal Tribunale di Venezia, quanto al riconoscimento del diritto ad essere genitori di entrambe le donne unite civilmente, *ex lege* n. 76 del 2016, non è, pertanto, come detto, raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità della disposizione di segno opposto, recata dalla legge stessa e da quella del collegato d.P.R. n. 396 del 2000.

Esso è, viceversa, perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente «attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre [...] il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale» (sentenza n. 84 del 2016).

Da qui l'inammissibilità, per tal profilo, della questione in esame.

9.- La questione è posta, peraltro, anche sotto un altro, connesso e parallelo profilo, che è quello relativo al *vulnus* che si assume arrecato all'interesse del minore, nel caso concreto in cui una delle due donne civilmente unite abbia (sia pur in violazione del divieto sub art. 5 della legge n. 40 del 2004), con il consenso dell'altra, portato a termine, all'estero, un percorso di fecondazione eterologa, da cui sia poi nato, in Italia, quel minore.

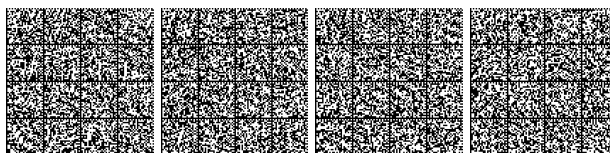
9.1.- Per questo secondo aspetto, la giurisprudenza ha già preso in considerazione l'interesse in questione, ammettendo l'adozione cosiddetta non legittimante in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia). In questa chiave, «si esclude che una valutazione negativa circa la sussistenza del requisito dell'interesse del minore possa fondarsi esclusivamente sull'orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo partner, non incidendo l'orientamento sessuale della coppia sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962)» (sentenza n. 221 del 2019).

Una diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la "madre intenzionale", che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, è ben possibile, ma le forme per attuarla attendono, ancora una volta, al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) e dell'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997,*



n. 127), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, dal Tribunale ordinario di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*  
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2020

## ORDINANZA

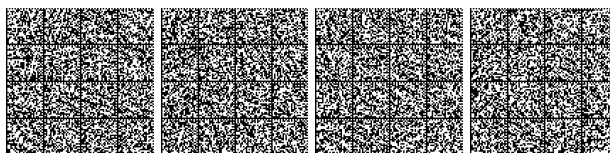
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto dal Tribunale ordinario di Venezia, sezione civile, in composizione collegiale, con ordinanza del 3 aprile 2019 (reg. ord. n. 108 del 2019), avente ad oggetto gli artt. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) e 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui non consentono la formazione di un atto di nascita in cui vengano indicati come genitori due donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita.

Rilevato che è intervenuta nel giudizio davanti a questa Corte, con atto ad adiuvandum depositato il 30 luglio 2019, l'Avvocatura per i diritti LGBTI APS, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*.

Considerato che detto soggetto non è stato parte nel giudizio *a quo*;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 13 del 2019, n. 217 e n. 180 del 2018; ordinanze allegatale alle sentenze n. 158, n. 119 e n. 30 del 2020, n. 237, n. 221, n. 159, n. 141 e n. 98 del 2019, n. 217, n. 194, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 29 del 2017, n. 286, n. 243 e n. 84 del 2016; ordinanze n. 202, n. 111 e n. 37 del 2020) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;



che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio principale;

che nel presente giudizio l'Avvocatura per i diritti LGBTI APS non è titolare di interessi direttamente riconducibili all'oggetto del giudizio stesso, sebbene di meri indiretti, e più generali, interessi, connessi ai suoi scopi statutari; che, pertanto, l'intervento della suddetta associazione deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI APS.

F.to Mario Rosario Morelli, *Presidente*

T\_200230

N. 231

*Sentenza 22 ottobre - 6 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Siciliana - Servizio idrico integrato - Liquidazione dell'Ente Acquedotti Siciliani - Consegna degli impianti e della rete idrica ai Comuni o ai consorzi di Comuni interessati - Nomina di commissario ad acta in caso di inadempimento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione dell'Ente Acquedotti Siciliani - Consegna degli impianti e della rete idrica ai Comuni o ai consorzi di Comuni interessati - Nomina di commissario ad acta in caso di inadempimento - Denunciata violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, art. 4, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 97, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo e quarto comma, e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra il Comune di Buseto Palizzolo e la Regione Siciliana - Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e altri, con ordinanza del 26 luglio 2019, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I). Il citato comma 1 dispone quanto segue: «[e]ntro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati, a seconda che gli impianti siano a servizio di un solo comune o di più comuni, che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19». Il comma 2 stabilisce poi che, «[t]rascorso il termine perentorio di cui al comma 1, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere entro il termine di trenta giorni, nomina un commissario ad acta per la presa in consegna degli impianti di cui al comma 1 nel termine dei successivi trenta giorni».

Nel giudizio *a quo*, il Comune di Buseto Palizzolo ha impugnato davanti al TAR Sicilia gli atti, adottati dall'Assessore dell'energia della Regione Siciliana e dal commissario ad acta, con i quali la gestione degli impianti e delle reti idriche, prima affidata all'EAS, è stata posta a carico dell'amministrazione comunale. Con i primi due motivi di ricorso il Comune ha denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, del giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 93 del 2017 della Corte costituzionale, dell'art. 119 Cost. e dell'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Il rimettente riferisce di aver accolto la domanda di sospensione cautelare degli effetti degli atti impugnati e di aver respinto, con sentenza non definitiva, l'eccezione di difetto di legittimazione attiva del Comune, sollevata dalla Regione.

Il TAR Sicilia afferma poi di dover esaminare in via prioritaria, per ragioni di ordine logico, i motivi di ricorso fondati sull'incostituzionalità delle norme sopra riportate, ritenute attributive del potere esercitato, mentre le altre censure atterrebbero al cattivo esercizio del potere stesso.

Per la stessa ragione, cioè per il fatto che le norme della cui costituzionalità si dubita costituirebbero «la base legale dei provvedimenti impugnati», il rimettente ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale, poiché al loro accoglimento conseguirebbe anche quello dei primi due motivi di ricorso.

1.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Sicilia invoca, in primo luogo, l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato con riferimento alla sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità di varie disposizioni della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), fra le quali l'art. 4, comma 7, che stabiliva la possibilità per i comuni di «provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti [...], composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio». Il rimettente riporta un lungo brano della citata sentenza e osserva che l'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 «ha di mira (e comunque realizza in concreto



sul piano disciplinare ed effettuale) il medesimo risultato pratico censurato in precedenza dalla Corte costituzionale». Anche la norma oggetto del nuovo giudizio contemplerebbe infatti «una gestione diretta dei comuni del servizio idrico che chiaramente disattende i principi dell'art. 149-bis D. Lgs. 152/2006», invocato come parametro interposto.

L'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 riprodurrebbe dunque l'art. 4, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, dichiarato illegittimo dalla citata sentenza n. 93 del 2017, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, «in relazione al contrasto fra le norme regionali con le disposizioni statali (artt. 147 e 149-bis d.lgs. n. 152/2006) che enunciano il principio della unicità della gestione del servizio idrico per ciascun Ambito territoriale ottimale, escludendo la possibilità di gestione diretta da parte di comuni associati, e prevedendo il superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche».

Il rimettente dichiara poi, «in relazione alla enunciata natura provvisoria della disciplina in esame», di condividere quanto argomentato dalla parte ricorrente, secondo la quale non rileverebbe la prevista provvisorietà dell'affidamento della gestione, sia perché anche l'art. 4, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015 «aveva carattere provvisorio [...] ma questo non ha impedito alla Corte di rilevarne l'illegittimità», sia perché «l'esperienza ha ormai dimostrato che in materia di gestione del servizio idrico integrato il concetto di "provvisorietà" nella regione siciliana è assai relativo, come prova il fatto che a dodici anni dal D.Lgs. n° 152/2006 il sistema appare ancora lontano dalla sua iniziale attuazione».

1.2.- Il TAR Sicilia invoca anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «essendo la disposizione in esame affetta dal medesimo profilo di illegittimità costituzionale già accertato dalla Corte con riferimento alla precedente disposizione avente identico contenuto e significato normativo».

1.3.- Un ulteriore vizio di incostituzionalità deriverebbe dalla violazione degli artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost. Il TAR Sicilia riferisce che, secondo il ricorrente, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 si porrebbe «in evidente contrasto con il principio costituzionale di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici, dal momento che obbliga i comuni siciliani ad assumere la gestione degli impianti e delle reti idriche dall'EAS senza correlare a tale trasferimento di funzioni il trasferimento delle necessarie risorse finanziarie e umane e "scaricando" sui bilanci comunali le conseguenze economico-finanziarie della fallimentare gestione EAS».

Secondo il rimettente, il conferimento temporaneo degli impianti ai comuni siciliani non terrebbe conto «del parere contrario espresso dagli Organi di consulenza tecnico-finanziaria del Comune ricorrente i quali hanno evidenziato, sostanzialmente, l'assenza di una adeguata attività di concertazione tale da salvaguardare l'attuale situazione finanziaria ed organizzativa dei comuni interessati», e ciò dipenderebbe dalla norma attributiva del potere di conferimento, dal momento che sarebbe «proprio tale norma a consentire (*recte*: prevedere) il trasferimento di funzioni ed oneri senza corrispondenti misure, quanto meno di concertazione finanziaria, relative alla copertura dei costi del servizio».

La copertura finanziaria del servizio sarebbe basata sulla «"tariffa" locale transitoria espressamente prevista dal comma 1 dell'art. 4, cit., in attesa della futura determinazione della tariffa d'Ambito di cui all'art. 3, comma 3, lettera f, della L. reg. n. 19/2015», ma tale copertura, secondo il rimettente, non sarebbe «esaustiva, attesa la mancanza di una unitaria - seppur temporanea - regolamentazione regionale del servizio di che trattasi, tale da assicurare, nelle more della piena attuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali di cui all'art. 3 della L.reg. 19/2015, l'autonomia finanziaria del Comune». Il TAR Sicilia condivide quanto affermato dal ricorrente, secondo il quale «la mancanza di dati certi sullo stato della rete in termini tecnici, sul suo stato di manutenzione e sui quantitativi idrici effettivi da immettere nella rete, rendono impossibile predisporre un apposito piano finanziario per la gestione della rete da consegnare, ai fini della predisposizione della Tariffa e del Bilancio del Servizio dell'Ente».

Il rimettente riferisce inoltre che, secondo la stessa Regione Siciliana, la norma censurata «ha inteso "liberare" l'EAS in liquidazione dalla gestione pesantissima, sia finanziariamente che amministrativamente, del S.I.I. e così concludere la fase liquidatoria dell'Ente». Ciò confermerebbe che la norma ha «inteso scaricare sui Comuni il peso e le conseguenze di tale scelta "liberatoria" per l'ente regionale dante causa, ma corrispondentemente gravosa - in assenza di adeguati meccanismi di finanziamento - per gli enti territoriali aventi causa».

Il TAR Sicilia ricorda che nella giurisprudenza costituzionale sarebbe affermata «l'esistenza del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria». E ancora che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), «che obbliga i comuni a farsi carico del patrimonio delle IPAB estinte e dunque, anche del personale e delle relative situazioni debitorie».



In definitiva, secondo il rimettente la norma censurata si porrebbe «in contraddizione logica - anche in considerazione del fatto che non è prevista una predeterminazione della durata di tale assetto, né un piano degli interventi in cui lo stesso si sostanzia - con il principio del parallelismo fra competenze amministrative e provvista finanziaria necessaria per esercitarle». Essa renderebbe «per l'ente comunale impossibile la gestione del servizio conforme al parametro del buon andamento nel rispetto della propria autonomia finanziaria e dell'equilibrio del proprio bilancio».

2.- La Regione Siciliana è intervenuta nel giudizio costituzionale, con atto depositato il 2 marzo 2020.

L'interveniente ricorda che, in base alla legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, le Assemblee territoriali idriche (di seguito anche: ATI, che sono gli enti di governo dei nove ambiti territoriali ottimali individuati con decreto assessorile 29 gennaio 2016, n. 75) sono chiamate ad affidare la gestione del servizio idrico integrato (di seguito anche: SII) a favore di un gestore unico d'ambito. Rileva poi che, data la «perdurante inerzia delle ATI di Messina e Trapani, ambiti territoriali nei quali non è stato mai individuato un gestore del SII [...], ha continuato ad operare l'EAS, Ente pubblico in liquidazione dal 1° settembre 2004». Ciò avrebbe determinato «una gestione del SII insufficiente, sia sotto il profilo infrastrutturale che sotto il profilo economico e della fiscalità generale».

In via preliminare, la Regione osserva che il rimettente avrebbe «trascurato l'obbligo di tentare l'interpretazione conforme a costituzione della norma regionale» e che mancherebbe inoltre un «adeguato supporto motivazionale» sia in ordine alla violazione del giudicato costituzionale sia in ordine agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 97, commi primo e secondo, Cost.

Nel merito, quanto alla violazione dell'art. 136 Cost., la Regione osserva che le norme annullate da questa Corte con la sentenza n. 93 del 2017 «prevedevano e consentivano a regime la gestione frammentata in sub-ambiti (art. 4, comma 7) ed introducevano a regime la possibilità della gestione singola e diretta anche in casi differenti da quelli consentiti dalla normativa statale (art. 4, comma 8)». Anche l'art. 5, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015 (anch'esso dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 93 del 2017), nonostante la rubrica «Regime transitorio», «finiva per legittimare la fuoriuscita dei Comuni da una (legittima) gestione unica d'ambito». L'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 si muoverebbe invece «in un'ottica assai differente». L'assenza del gestore unico d'ambito, dovuta all'inerzia dei comuni, avrebbe «imposto al legislatore, al fine di chiudere definitivamente qualsiasi forma di attività gestionale residua e potere procedere (finalmente) alla cristallizzazione di debiti e crediti ed alla definitiva liquidazione ed estinzione dell'Ente regionale, di prevedere la riconsegna degli impianti ai titolari, i Comuni». La norma censurata, dunque, contemplerebbe «una misura, questa sì, solo temporanea e provvisoria, assai differente dalle norme di sistema della l.r. n. 19/2015 dichiarate incostituzionali». I comuni assumerebbero la gestione degli impianti e delle reti idriche «solo sino all'affidamento del servizio al gestore unico d'ambito» da parte delle ATI. Il legislatore regionale avrebbe adottato «una misura temporanea e straordinaria proprio perché la situazione finanziaria dell'EAS in liquidazione» non consentirebbe allo stesso di garantire il servizio.

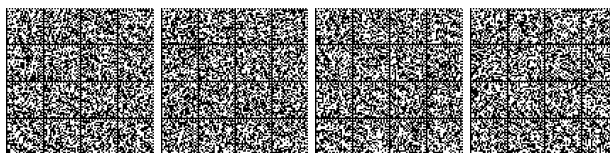
Infine, il passaggio delle reti ai comuni si coordinerebbe con il quadro normativo statale e non lederebbe dunque la competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

La Regione torna poi sui profili di inammissibilità, lamentando una «carente esposizione della vicenda sotto il profilo della violazione del giudicato costituzionale già formatosi» e osservando che, in realtà, l'obiettivo della norma censurata sarebbe diverso, «diretto a perseguire l'unicità della gestione all'interno di Ambiti territoriali che ne sono privi».

Secondo la Regione, le norme dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 93 del 2017 non avevano natura provvisoria: esse sarebbero state censurate perché prevedevano «a regime» la regolazione contestata. Non vi sarebbe dunque violazione del giudicato costituzionale.

Quanto all'asserita violazione degli artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost., la Regione osserva che il SII non deve gravare sulla fiscalità generale e che i relativi costi «devono essere coperti dalla tariffa e, dunque, dalla bollettazione a carico dell'utenza»; il legislatore regionale avrebbe previsto la copertura dei costi per l'avvio della gestione, fino all'attivazione della bollettazione del servizio (art. 4, commi 4 e 6, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017).

Per la Regione, l'ordinanza di rimessione non sarebbe chiara là dove si riferisce alla mancata «piena attuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali». I nove ATO sono stati infatti individuati con il citato decreto assessorile n. 75 del 2016 e ciò imporrebbe di proseguire nella riorganizzazione, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015. Lo stesso si dovrebbe dire «in ordine allo stato delle reti idriche, di proprietà degli Enti locali, i quali sono chiamati ad una preliminare pianificazione per l'ambito di riferimento». Dunque, non sussisterebbe la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, di cui all'art. 119 Cost.



La Regione dà poi atto che, con delibera della Giunta regionale 24 aprile 2019, n. 145, è stata attivata la procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti dell'EAS, in attuazione dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), e che la liquidazione è stata disposta con decreto presidenziale 2 gennaio 2020. Attualmente, il servizio idrico viene garantito dal gestore del sistema acquedottistico di Sovrambito (Siciliacque s.p.a.), «con rilevanti problematiche di fiscalità generale».

3.- La Regione Siciliana ha depositato una memoria integrativa il 5 ottobre 2020. In essa ribadisce che le ATI di Trapani e Messina non hanno attuato l'assetto organizzativo del SII previsto dalle norme statali e rammenta che la Regione ha nominato due commissari ad acta per la redazione o aggiornamento del piano d'ambito. Inoltre, riferisce di aver autorizzato l'utilizzo di 7.000.000 di euro, quale anticipazione da restituire in dieci anni, a favore dei comuni che prendono in consegna le reti dell'EAS. Le norme censurate sarebbero dunque diverse da quelle oggetto della sentenza n. 135 del 2020 di questa Corte. Secondo la Regione, mantenere la gestione EAS significherebbe legittimare un modello organizzativo diverso da quello prescritto dal legislatore statale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio *J*). Il citato comma 1 dispone quanto segue: «[e]ntro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati, a seconda che gli impianti siano a servizio di un solo comune o di più comuni, che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, lettera *f*), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19». Il comma 2 stabilisce poi che, «[t]rascorso il termine perentorio di cui al comma 1, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere entro il termine di trenta giorni, nomina un commissario ad acta per la presa in consegna degli impianti di cui al comma 1 nel termine dei successivi trenta giorni».

Secondo il rimettente, tale disciplina violerebbe: *a*) l'art. 136 della Costituzione per contrasto con il giudicato costituzionale, in quanto le norme censurate riprodurrebbero l'art. 4, comma 7, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, «in relazione al contrasto fra le norme regionali con le disposizioni statali (articoli 147 e 149-*bis* d.lgs. n. 152/2006) che enunciano il principio della unicità della gestione del servizio idrico per ciascun Ambito territoriale ottimale, escludendo la possibilità di gestione diretta da parte di comuni»; *b*) l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., «essendo la disposizione in esame affetta dal medesimo profilo di illegittimità costituzionale già accertato dalla Corte con riferimento alla precedente disposizione avente identico contenuto e significato normativo»; *c*) gli artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost., in quanto le norme censurate si porrebbero «in evidente contrasto con il principio costituzionale di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici», dal momento che obbligherebbero i comuni siciliani ad assumere la gestione degli impianti e delle reti idriche dall'EAS senza correlare a tale trasferimento di funzioni il trasferimento delle necessarie risorse finanziarie e umane; in tal modo, le norme censurate renderebbero «per l'ente comunale impossibile la gestione del servizio conforme al parametro del buon andamento nel rispetto della propria autonomia finanziaria e dell'equilibrio del proprio bilancio».

2.- In via preliminare, la Regione Siciliana osserva che il rimettente avrebbe «trascurato l'obbligo di tentare l'interpretazione conforme a costituzione della norma regionale». Mancherebbe inoltre un «adeguato supporto motivazionale» sia in ordine alla violazione del giudicato costituzionale sia in ordine all'asserito contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 97, commi primo e secondo, Cost.

Entrambe le eccezioni sono infondate.

Quanto alla prima, la Regione non indica quale possibile interpretazione alternativa il rimettente avrebbe dovuto sperimentare. In ogni caso, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la necessità che il giudice *a quo* motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivocabile (tra le altre, sentenze n. 221 e n. 174 del 2019 e n. 36 del 2016), quale è quella della norma di specie che, per la chiarezza del suo disposto, sopra citato, non consente di ipotizzare un'interpretazione diversa da quella seguita dal rimettente.





Quanto alla seconda eccezione, la motivazione svolta dal rimettente corrisponde ai criteri di sufficienza e adeguatezza per tutti i parametri invocati. Essa è ampia con riferimento all'art. 136 Cost., come visto nel Ritenuto in fatto (punto 1.1). È più concisa ma comunque sufficiente in relazione all'art. 97, commi primo e secondo, Cost., in quanto l'ordinanza è chiara nel lamentare il contrasto delle norme censurate con i principi di equilibrio del bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, sottolineando in particolare che la disciplina in questione non assicura «l'efficiente ed uniforme erogazione del servizio idrico integrato in tutti i comuni dell'isola».

Con riferimento poi all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., l'ordinanza opera un rinvio interno al motivo relativo all'art. 136 Cost. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «[l]a motivazione tramite rinvio “interno” è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione» (sentenza n. 83 del 2016). Nel caso di specie, la questione è chiaramente delineata, poiché il TAR Sicilia imputa alle norme oggetto della questione lo stesso vizio già censurato da questa Corte con la sentenza n. 93 del 2017, di cui è riportata la parte pertinente alle norme riguardanti la gestione diretta comunale del servizio.

3.- Con la prima questione, il rimettente lamenta la violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) di cui alla sentenza n. 93 del 2017, che ha dichiarato l'illegittimità, fra l'altro, di alcune disposizioni legislative siciliane (contenute nella legge reg. Siciliana n. 19 del 2015) che violavano il principio dell'unicità della gestione del servizio idrico integrato (di seguito anche: *SII*), prevedendo una gestione diretta comunale.

La questione, che va logicamente trattata in via prioritaria, non è fondata.

In base all'art. 136 Cost., è preclusa al legislatore la possibilità di mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di una disciplina legislativa che ha formato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale (per tutte, sentenza n. 5 del 2017). Questa Corte ha precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (tra le altre, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 252, n. 250 e n. 5 del 2017).

Per valutare se l'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 abbia violato l'art. 136 Cost., è necessario ricordare il contenuto delle disposizioni dichiarate illegittime dalla citata sentenza n. 93 del 2017, ovvero, per quel che ci interessa, dell'art. 4, commi 7 e 8, e dell'art. 5, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015.

Le due norme contenute nell'art. 4 riguardavano la forma “a regime” di gestione del SII e consentivano la gestione diretta comunale, in forma associata (comma 7) o anche in forma singola (comma 8). Più precisamente: il comma 7 stabiliva che, «[a]l fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera i), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio»; mentre il comma 8 stabiliva che «[i] comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell'articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica».

L'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015 regolava invece il «Regime transitorio» e, al comma 6, stabiliva che, «[n]elle more dell'esperimento delle procedure di cui all'articolo 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'articolo 147, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'articolo 4». Tale norma, dunque, consentiva la gestione comunale diretta (associata) del SII, qualora l'ATI non avesse proceduto all'affidamento del SII al gestore unico d'ambito.

La sentenza n. 93 del 2017 ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 7, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, con riferimento all'art. 149-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che sancisce il «principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale», e all'art. 147 cod. ambiente, in base al quale «[i] servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» (comma 1) e queste ultime «possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: [...] b) unicità della gestione [...]» (comma 2).

Questa Corte ha poi dichiarato l'illegittimità conseguenziale del citato art. 5, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, in quanto «[l]'annullamento di quest'ultima disposizione [art. 4, comma 7] rende [...] inapplicabile il citato art. 5, comma 6».



Quanto all'art. 4, comma 8, esso è stato parimenti censurato per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. La pronuncia rinvia in proposito ai motivi fatti valere in relazione all'art. 4, comma 7, aggiungendo che il comma 8 «non ha rispettato i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale [all'art. 147, comma 2-*bis*, cod. ambiente] in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, quanto all'individuazione dei comuni ai quali tale facoltà è concessa».

Quanto previsto dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, qui oggetto di censura, non può essere considerato riproduttivo del contenuto delle norme appena illustrate, né, del resto, la sua funzione era quella di riprodurre tale contenuto.

La disciplina con esso introdotta non è diretta a reagire alla sentenza n. 93 del 2017, mediante il ripristino degli effetti delle norme annullate, ma ha l'obiettivo di fronteggiare la difficile situazione finanziaria dell'EAS. È significativo che le norme ora censurate, benché la legge che le contiene sia stata promulgata tre mesi dopo la sentenza n. 93 del 2017, fossero state progettate diversi mesi prima di tale pronuncia (si vedano le audizioni svoltesi l'8 febbraio 2017 nella Commissione bilancio dell'Assemblea regionale siciliana).

Dal punto di vista del loro contenuto, inoltre, esse presentano varie differenze rispetto alla disciplina oggetto della sentenza n. 93 del 2017. Più precisamente, mentre le norme della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015 dichiarate illegittime dalla citata pronuncia consentivano la gestione diretta comunale del SII (in tutte e tre le disposizioni sopra citate si legge che i comuni «possono»), la disciplina censurata dal TAR Sicilia impone ad alcuni comuni la presa in consegna delle reti idriche e l'assunzione della gestione del SII, fino all'attuazione delle norme sul gestore unico d'ambito.

Inoltre, mentre le norme del 2015 rendevano possibile la gestione diretta comunale in alternativa a quella unica d'ambito, le norme ora censurate hanno ad oggetto due forme di gestione entrambe difformi dal principio del gestore unico, puntando a sostituire la gestione di EAS con quella diretta comunale.

Un'ulteriore differenza attiene infine all'ambito di applicazione delle norme oggetto del presente giudizio, giacché l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 concerne solo i comuni nei quali il servizio idrico è ancora gestito da EAS, mentre le disposizioni del 2015 avevano portata generale, riguardando tutti i comuni siciliani.

Le menzionate differenze impediscono di ritenere che la disciplina censurata dal TAR Sicilia intenda ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti delle sopra citate disposizioni della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte.

4.- La seconda questione, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., è fondata.

Il rimettente lamenta la violazione del principio di unicità della gestione del servizio idrico, sancito dagli artt. 147 e 149-*bis* cod. ambiente, in quanto preordinato alla tutela della concorrenza. L'accoglimento della censura presuppone, dunque, per un verso, l'accertamento dell'effettivo contrasto fra le norme censurate e tale principio e, per l'altro, la verifica dell'attinenza delle norme interposte invocate alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale.

Sotto il primo profilo, è indubbio che le norme censurate impongono la gestione diretta comunale del SII, sia pure con riferimento solo ad alcuni comuni (quelli nel cui territorio era ancora operante la gestione *EAS*). Si tratta di una gestione imposta «sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, lettera *f*), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19», cioè fino all'affidamento del SII al gestore unico d'ambito, e dunque per un periodo di tempo in teoria limitato ma in concreto indeterminato e potenzialmente esteso.

Così disponendo, l'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 si pone in contrasto con le previsioni dell'art. 147, commi 2, lettera *b*), e 2-*bis*, cod. ambiente, che rispettivamente sanciscono il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome, così escludendo la possibilità che altre gestioni comunali permangano.

Per la stessa ragione, la disciplina della cui costituzionalità il TAR rimettente dubita viola anche l'art. 149-*bis*, comma 1, cod. ambiente, che ribadisce il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale.

A conforto delle conclusioni di fondatezza della lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., è il caso di richiamare inoltre, pur trattandosi di parametro non invocato dal rimettente, l'art. 172 cod. ambiente, che, regolando le «Gestioni esistenti», prescrive l'avvio della procedura di affidamento del SII al gestore unico d'ambito entro il 30 settembre 2015 e prevede poteri sostitutivi del Presidente della Regione e, se del caso, del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sotto il secondo profilo, tutte le menzionate norme statali sono ascrivibili alla «tutela della concorrenza» in base a un indirizzo costante di questa Corte secondo cui «devono essere ricondotte “ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*)», Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore



(sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017)» (sentenza n. 65 del 2019), spettando allo Stato «la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio» (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 65 del 2019 e n. 160 del 2016).

In particolare, questa Corte «ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017).

Queste conclusioni sono state confermate di recente con la sentenza n. 16 del 2020, che, richiamando anch'essa la competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», ha dichiarato illegittima una legge regionale siciliana che consentiva lo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale singolarmente per ciascun comune e non, come prescritto dalla normativa statale, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

In conclusione, le norme censurate, violando i parametri interposti sopra indicati, ledono la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

5.- L'accoglimento della questione promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento di quelle sollevate con riferimento agli artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 232

Ordinanza 22 ottobre - 6 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Piemonte - Piano per l'invecchiamento attivo - Promozione del volontariato degli anziani - Attribuzione di un ruolo consultivo alle associazioni di volontariato - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 17, artt. 12, comma 2, lettera c), e 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117, secondo comma, lettera h), e 118.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 2, lettera c), e 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 17 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-12 giugno 2019, depositato in cancelleria l'11 giugno 2019, iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

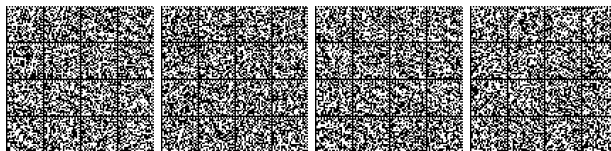
deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto che con ricorso notificato il 7-12 giugno 2019 e depositato l'11 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità degli artt. 12, comma 2, lettera c), e 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019 n. 17 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo), per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 117, secondo comma, lettera h), e 118 della Costituzione;

che la disposizione censurata, nel prevedere il sostegno regionale per interventi volti a promuovere il volontariato degli anziani, stabilisce che l'impegno civico delle persone anziane si realizza attraverso attività di «vigilanza e animazione presso scuole e mense, musei, biblioteche, mostre, sale di ritrovo dei quartieri, aree sportive e centri sociali, sportivi, ricreativi e culturali»;

che, ad avviso del ricorrente, l'azione di vigilanza indicata dalla disposizione impugnata non sarebbe adeguatamente specificata ed evocherebbe attività di prevenzione e sicurezza suscettibili di interferire con funzioni riservate per legge alle forze di polizia, invadendo così la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza;

che, d'altra parte, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 14, comma 3, della stessa legge regionale n. 17 del 2019, nel prevedere che, ai fini della predisposizione e della presentazione del piano per l'invecchiamento attivo, la Giunta regionale può consultare, tra gli altri, «[i] rappresentanti delle associazioni di volontariato», assegnerebbe solo a queste ultime un ruolo consultivo; ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 55, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», che prevede la partecipazione degli enti del terzo settore, senza limitazioni a determinate categorie, anche alla fase preliminare della co-programmazione;





che, pertanto, nel limitare il coinvolgimento a una sola categoria di enti del terzo settore, l'art. 14, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 17 del 2019 sarebbe illegittimo, irragionevole e discriminatorio e violerebbe i principi di sussidiarietà e cooperazione di cui all'art. 118 Cost.;

che, con atto depositato il 12 luglio 2019, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in esame siano dichiarate inammissibili o comunque infondate;

che, in riferimento all'art. 12, comma 2, lettera c), della legge reg. Piemonte n. 17 del 2019, la difesa regionale ritiene che la disposizione censurata non incida sui compiti afferenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma preveda soltanto attività volte «a sviluppare il volontariato civico degli anziani a supporto delle professionalità presenti e nel rispetto delle normative di settore», come enunciato dal comma 1 dello stesso art. 12, al fine di valorizzare il ruolo delle persone anziane nella comunità e di promuoverne la partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale;

che il ricorso agli anziani volontari non sarebbe, dunque, inserito nell'ambito della sicurezza pubblica, non essendo loro conferita alcuna funzione relativa alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico; viceversa, al fine di migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale, la disposizione impugnata consentirebbe agli anziani volontari di svolgere un'attività di mera «sorveglianza», ossia di osservazione e segnalazione;

che, d'altra parte, l'art. 14, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 17 del 2019 prevede solo una facoltà della Giunta regionale di svolgere una consultazione più ristretta nella fase preliminare alla presentazione del piano, destinato ad essere approvato in via definitiva dall'Assemblea legislativa;

che il legislatore avrebbe così consentito alla Giunta regionale di privilegiare la consultazione di soggetti, quali le associazioni di volontariato, che operano trasversalmente in tutti gli ambiti d'azione afferenti il terzo settore;

che, pertanto, la scelta del legislatore regionale sarebbe volta a individuare tutti i soggetti attuatori, in modo da programmare la rete di supporto nella configurazione più ampia possibile, per operare sul territorio in modo integrato e coordinato; non sussisterebbe, dunque, alcun contrasto né con gli artt. 2, 3 e 118 Cost., né con l'art. 55, comma 1, del d. lgs. n. 117 del 2017;

che entrambe le disposizioni impugnate sono state rispettivamente modificate dagli artt. 11 e 12 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato);

che, con atto depositato il 18 settembre 2020, ritenendo che siano venute meno le ragioni che hanno determinato l'impugnativa in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, previa delibera del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2020;

che, con atto depositato il 9 ottobre 2020, la Regione Piemonte ha dichiarato di accettare tale rinuncia.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 216, n. 215, n. 207, n. 109 e n. 68 del 2020).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

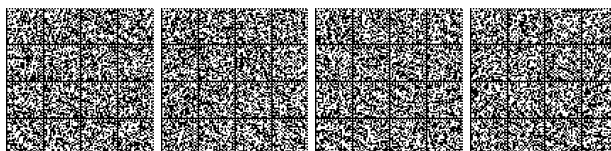
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 233

Sentenza 21 ottobre - 9 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque pubbliche - Norme della Regione Basilicata - Concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali - Adeguamento alle regole della concorrenza - Proroga, nelle more, al 31 dicembre 2018 delle concessioni in scadenza - Violazione dei vincoli comunitari e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Completamento delle opere edilizie realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo - Violazione dei principi fondamentali statali in tema di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Mobilità sanitaria interregionale - Tetto della spesa sanitaria regionale - Esclusione dal computo delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate a cittadini residenti in altre Regioni dalle strutture sanitarie accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale - Rinvio del rimborso delle prestazioni erogate in eccedenza alla definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11, artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-30 agosto 2018, depositato in cancelleria il 31 agosto 2018, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nella udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23-30 agosto 2018 e depositato il successivo 31 agosto (reg. ric. n. 57 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), e, tra queste, gli artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2.

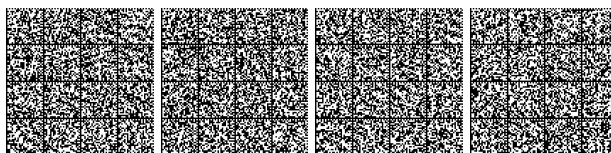
1.1.- L'art. 38 della legge regionale in esame proroga dal 30 giugno al 31 dicembre 2018 il termine previsto dall'art. 14, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), per l'adeguamento delle procedure regionali in materia di ricerca e coltivazione delle acque minerali, termali e di sorgente ai principi di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di trasparenza e di non discriminazione. Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, determinando un differimento di ulteriori 6 mesi della scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza. Ne risulterebbero così violati l'art. 117, primo comma, della Costituzione, per il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva la tutela della concorrenza alla competenza esclusiva statale, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, atteso che ulteriori proroghe al vigente assetto concessorio cristallizzerebbero gli oneri imposti al concessionario per un tempo maggiore di quello originariamente previsto, pregiudicando il «doveroso aggiornamento degli strumenti di tutela ambientale posti a presidio della risorsa che il carattere temporaneo della concessione necessariamente implica». La disposizione in oggetto contravverrebbe inoltre a quanto affermato da questa Corte in materia di proroga delle concessioni, nella specie per lo sfruttamento termominerale (è citata la sentenza n. 117 del 2015), che ha ritenuto la proroga automatica contraria al necessario rispetto delle procedure ad evidenza pubblica imposte dalla normativa comunitaria e nazionale di attuazione.

1.2.- L'art. 47 della censurata legge regionale interviene in materia di edilizia, sostituendo l'art. 5 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), già oggetto di precedente giudizio da parte di questa Corte e dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 86 del 2019. La nuova disposizione dispone in particolare che il completamento funzionale delle opere edilizie realizzate in assenza o difformità del titolo abilitativo possa essere autorizzato dai Comuni, attraverso i responsabili degli uffici tecnici, anche nel caso di immobili e aree paesaggisticamente tutelate.

Ad avviso del Governo, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», in base ai quali, in caso di interventi eseguiti in assenza o difformità del titolo edilizio, è sempre prevista la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi, mentre la previsione regionale introdurrebbe nuove ipotesi in cui è possibile sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria, nonché nuove ipotesi di sanatoria diverse da quelle previste dal legislatore statale. Anche alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata nel ricorso (sentenze n. 140 del 2018, n. 233 del 2015 e n. 277 del 2013), la norma impugnata sarebbe quindi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Gli artt. 45 e 74, comma 2, della medesima legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, in materia sanitaria, prevedono, rispettivamente, che la Giunta regionale adotti gli atti amministrativi necessari affinché le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate ai cittadini non residenti in Basilicata non siano computabili nel tetto di spesa regionale al fine di regolare le necessarie compensazioni nell'ambito delle disponibilità finanziarie del Servizio sanitario nazionale (SSN), e che i pagamenti delle prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa siano effettuati solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Secondo il ricorrente, dette disposizioni contrasterebbero con l'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ai sensi del quale le Regioni possono programmare - in deroga ai tetti di spesa fissati dal comma 14 dell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135 - solo l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e di prestazioni erogate da istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a favore di cittadini residenti in Regioni diverse e ricomprese negli accordi per la compensazione delle mobilità regionale. In ogni caso, le Regioni sono tenute all'adozione di misure alternative per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso a questa deroga. Le norme regionali in esame invece introdurrebbero una deroga non prevista dalle norme statali, suscettibile di determinare oneri non quantificabili e non coperti, in violazione dei principi di contenimento della spesa sanitaria, di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria di cui agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. quale limite alla legislazione regionale.



2.- Con atto depositato il 2 ottobre 2018, la Regione Basilicata si è costituita in giudizio, contestando la sola censura relativa agli artt. 45 e 74 della legge regionale impugnata. Secondo la Regione, non vi sarebbe la denunciata deroga ai tetti di spesa indicati, poiché la previsione regionale subordinerebbe all'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni il riconoscimento delle eventuali ulteriori prestazioni di specialistica ambulatoriale ex art. 25 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) rese dai centri privati accreditati delle Regione Basilicata in favore di cittadini non residenti. Per la ricorrente, la giusta sede per raggiungere l'equilibrio tra il diritto alla tutela della salute e la limitatezza delle risorse finanziarie in materia di mobilità sanitaria interregionale, sarebbe proprio la «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni», organismo competente in materia di mobilità sanitaria. Le disposizioni regionali in esame, al fine di evitare sconfinamenti nelle attribuzioni statali e dubbi di costituzionalità, sarebbero dunque tese - secondo la difesa regionale - a recuperare la giusta direzione disciplinando la materia nel rispetto delle decisioni assunte dalla predetta Conferenza.

### Considerato in diritto

1.- Riservate a separate pronunce le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), lo scrutinio deve essere qui limitato agli artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della menzionata legge regionale, censurati complessivamente per violazione degli artt. 81, 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, anche in relazione agli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo *A*)» e all'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.- È impugnato, in prima battuta, l'art. 38 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, a tenore del quale «[i]l termine di cui al comma 2 dell'art. 14 della L.R. 30 dicembre 2017, n. 39 è differito al 31.12.2018».

Detta norma interviene sul comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), prorogando di 6 mesi (dal 30 giugno al 31 dicembre 2018) la durata delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali nelle more dell'adeguamento delle procedure regionali alle regole della concorrenza.

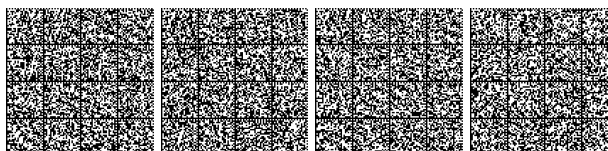
Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la nuova previsione regionale, dilazionando la scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe di fatto l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza, violando l'art. 117, primo comma, Cost., che impone anche alle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine alla tutela della concorrenza.

Un autonomo profilo lesivo è, inoltre, evidenziato in relazione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto ulteriori proroghe del vigente assetto concessorio cristallizzerebbero gli oneri imposti al concessionario per un tempo maggiore di quello originariamente previsto, pregiudicando il «doveroso aggiornamento degli strumenti di tutela ambientale posti a presidio della risorsa che il carattere temporaneo della concessione necessariamente implica».

3.- La questione è fondata.

La norma impugnata introduce una seconda proroga *ex lege* delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali. Già l'art. 14 della menzionata legge reg. n. 39 del 2017, infatti, prima della novella legislativa in esame fissava al 30 giugno 2018 un prolungamento dell'efficacia dei provvedimenti concessori in atto nelle more dell'adeguamento legislativo delle procedure regionali in materia di principi di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di trasparenza e di non discriminazione.

3.1.- Non vi è dubbio che anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali, nonché delle acque di sorgente - come definite prima dal decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 105 (Attuazione della direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali) e dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 339 (Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al D. Lgs. 25 gennaio 1992, n. 105, concernente le acque minerali naturali, in attuazione della direttiva 96/70/CE), entrambi poi abrogati e sostituiti dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali) - ricada nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo





2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010).

Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'art. 12 della direttiva da ultimo richiamata prevede l'obbligo per gli stessi di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

3.2.- In applicazione dei principi del diritto europeo in materia, questa Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) e, per quanto qui di interesse, delle acque termominerali (sentenza n. 117 del 2015), viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri possibili operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

3.3.- La disciplina interna e sovranazionale favorisce l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e osta «all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque» (sentenza n. 117 del 2015). Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalla norma impugnata contrasta con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.4.- Non è sufficiente ad evitare la declaratoria di illegittimità costituzionale la durata limitata, circoscritta a soli 6 mesi, della proroga disposta dal legislatore regionale. Deve essere sottolineato, infatti, che questa ulteriore dilazione del termine si è aggiunta a una precedente proroga semestrale, consolidando nel tempo l'assetto concessorio "in deroga". I principi garantiti dalla normativa interna e sovranazionale possono risultare compromessi da una pluralità di proroghe che, anche se di breve durata, realizzino sommandosi tra di loro un'alterazione del mercato, ostacolando, senza soluzione di continuità, l'accesso al settore di nuovi operatori.

In tal senso, la proroga, anche se di breve durata, è pur sempre un elemento che evidenzia la volontà regionale di "non aggiornare in senso concorrenziale" la propria disciplina.

Di qui, dunque, l'accoglimento della questione con riferimento ai parametri del 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., con assorbimento della dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, il quale ha sostituito l'art. 5 della legge regionale 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017).

La nuova disposizione consente «il completamento delle opere edilizie per le quali il mancato completamento delle opere costituisce pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area e il completamento funzionale è oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'Ufficio tecnico comunale, nel caso in cui sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti e sia stata pagata la relativa sanzione». Aggiunge, poi, che «[n]el caso di immobili o aree tutelate paesaggisticamente, le opere non devono costituire elemento retrattore alla corretta fruizione del paesaggio».

4.1.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'articolo in esame si pone in contrasto con gli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, alla luce dei quali è sempre prevista, quale regola generale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi in caso di interventi realizzati in assenza o difformità del titolo edilizio.

Secondo la prospettazione del ricorrente, la norma regionale, introdurrebbe invece nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, diverse da quelle previste dal legislatore nazionale. Per questa ragione, essa dovrebbe ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di governo del territorio.

4.2.- La questione è fondata.

L'articolo impugnato, che, come detto, ha sostituito l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, ne riproduce sostanzialmente il contenuto. Come la disposizione precedente, infatti, anche il nuovo art. 5 consente il completamento delle opere edilizie allorquando a) il mancato completamento delle opere costituisca pregiudizio al decoro e/o alla qua-



lità urbana dell'area e il completamento funzionale è oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'ufficio tecnico comunale; *b*) sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti; *c*) sia stata pagata la relativa sanzione e *d*) per immobili o aree tutelate paesaggisticamente, le opere non devono costituire elemento retrattore alla corretta fruizione del paesaggio.

4.2.1.- Il precedente art. 5 della legge reg. n. 19 del 2017 è già stato dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 86 del 2019, per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio agli artt. 31 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001.

In tale occasione, questa Corte ha affermato che «la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di “misure alternative alle demolizioni”» (nello stesso senso sentenza n. 140 del 2018). Il legislatore statale ha dunque scelto, nel porre i principi fondamentali del governo del territorio, di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia - quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso - in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio». Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune (art. 31, comma 3).

Tale principio implica, pertanto, che l'opera abusiva debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via eccezionale previa deliberazione del consiglio comunale, relativa alla singola opera, che constati l'esistenza di prevalenti interessi pubblici (art. 31, comma 5).

Anche per le ipotesi di illeciti regolate dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001, per le quali a certe condizioni è previsto che la misura di ripristino sia sostituita da una sanzione pecuniaria, in ogni caso non è mai consentito il completamento dell'opera abusiva, con il quale gli effetti dell'illecito sarebbero portati a ulteriore compimento.

Non diversamente dal previgente art. 5 della legge reg. n. 19 del 2017, anche l'attuale art. 47 della legge reg. n. 11 del 2018 configura il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera, introducendo una regola del tutto estranea alla normativa statale di principio. Come già affermato da questa Corte, viene così ad essere invertito «il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale espressa dal medesimo legislatore statale di sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico» (sentenza n. 86 del 2019).

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine censurato gli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015.

Il combinato disposto delle due norme impugnate consente di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa siano rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.1.- Ad avviso del ricorrente, entrambi gli articoli impugnati si porrebbero in contrasto con la legislazione nazionale in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, le Regioni possono programmare, in deroga ai tetti di spesa, solo l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e di prestazioni erogate da parte di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a favore di cittadini residenti fuori Regione. Sempre ad avviso del ricorrente, per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso a questa deroga le Regioni devono garantire in ogni caso l'adozione di misure alternative volte in particolare a ridurre le prestazioni di bassa complessità acquistate da erogatori privati accreditati.

Le norme regionali in esame introdurrebbero, quindi, una deroga ai tetti di spesa non ammessa dalle norme statali, determinando oneri non quantificabili e non coperti, in violazione dei principi di contenimento della spesa sanitaria, di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria sanciti dall'art. 81, terzo comma, e dall'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2.- Le questioni sono fondate.



Il finanziamento dei Servizi sanitari regionali, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, è basato su un modello di allocazione territoriale delle risorse che prevede l'attribuzione di quote pro-capite per ciascun cittadino residente e il finanziamento delle strutture erogatrici con corrispettivi unitari per ciascuna prestazione. Da qui, in presenza di diffusi fenomeni di mobilità attiva o passiva dei pazienti, la necessità di compensare i costi sostenuti per prestazioni rese a cittadini provenienti da ambiti regionali diversi.

Infatti, la spesa relativa alle prestazioni sanitarie offerte ai non residenti è, inizialmente, a carico delle Regioni in cui sono ubicate le strutture che erogano l'assistenza; solo in un secondo momento intervengono i rimborsi delle altre Regioni da cui provengono i pazienti assistiti, corrisposti a consuntivo e dopo un'operazione di compensazione che, data la sua complessità, è disciplinata da appositi accordi approvati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Nell'intento di razionalizzare anche l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza ambulatoriale ed ospedaliera da soggetti privati accreditati, l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, ha applicato una riduzione sia dell'importo che dei volumi d'acquisto di dette prestazioni, in una misura percentuale fissa applicata dalla Regione o dalla Provincia autonoma di riferimento a tutti i contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011 (dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per il 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014).

Questa Corte ha più volte qualificato detta disposizione come «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica», diretto a stabilire «un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera», consistente in «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) [che] lascia ciascuna Regione (...) libera di darvi attuazione (...) in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale” (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2012)» (sentenza n. 183 del 2016).

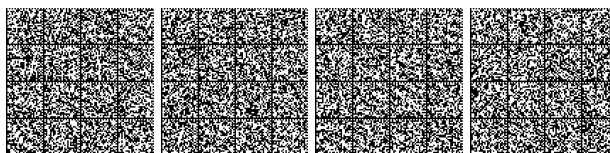
La legge di stabilità 2016 (legge 31 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), art. 1, commi da 574 a 578, ha introdotto deroghe a quanto previsto dal prima citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, relativamente alla riduzione del 2 per cento dell'importo e dei volumi della spesa per l'acquisto da privati accreditati delle prestazioni ospedaliere ed ambulatoriali, comprese anche le prestazioni rese a pazienti non residenti in Regione. In particolare, è consentito alle Regioni e alle Province autonome di programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità nonché di prestazioni erogate da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), in deroga ai limiti previsti (riduzione del 2 per cento) a favore di cittadini residenti in Regioni diverse da quelle di appartenenza se ricomprese in specifici accordi sanciti o da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Tuttavia, per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga, le Regioni e le Province autonome devono provvedere ad adottare misure alternative, volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario, in riabilitazione e lungo degenza, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria.

5.3.- La mancata soddisfazione di tale condizione ha portato questa Corte a ritenere illegittime, proprio con particolare riguardo alla Regione Basilicata, disposizioni contenute in precedenti leggi di stabilità regionale relative alla mobilità sanitaria attiva, che escludevano dal tetto di spesa per talune prestazioni la quota riferita a quelle erogate in favore dei cittadini non residenti in Basilicata, realizzando un'operazione non consentita dal citato art. 15, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 (sentenze n. 238 del 2018, n. 183 del 2016). In particolare, la sentenza n. 238 del 2018 ha accertato l'incostituzionalità dell'art. 33 del precedente collegato alla legge di stabilità regionale 2017 (legge reg. Basilicata n. 19 del 2017), disposizione poi abrogata dal comma 3, dell'art. 45 oggi impugnato.

5.4.- Ad analoghe conclusioni si deve pervenire nel presente giudizio.

La menzionata deroga concessa dal legislatore statale è subordinata, come si è visto, all'adozione di misure alternative, volte, in particolare, a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità, acquistate dagli erogatori privati accreditati, tali da assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria, al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga. Di dette misure alternative, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria, non vi è tuttavia traccia nelle disposizioni censurate che invece si riferiscono (in particolare l'art. 45) alle (sole e diverse) compensazioni che sono operate, a consuntivo, tra le Regioni interessate dalla mobilità.



Ne deriva, quindi, che l'aver previsto la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018).

Di qui, dunque, l'accoglimento delle questioni prospettate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure prospettate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018);*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018;*

*3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200233

N. 234

*Sentenza 22 ottobre - 9 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità delle prestazioni patrimoniali imposte - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di universalità dell'imposizione - Non fondatezza delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata violazione del diritto di proprietà privata, in relazione ai vincoli derivanti da fonti convenzionali - Non fondatezza delle questioni.**





**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata violazione del principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, in relazione ai vincoli derivanti da fonti convenzionali - Non fondatezza delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici - Rivalutazione automatica - Riduzione, per il triennio 2019-2021, sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della pensione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267 e 268.
- Costituzione, artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81, 97, 117, primo comma, e 136; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267 e 268, 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), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 17 ottobre 2019, dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 20 gennaio 2020, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, con ordinanza del 22 ottobre 2019, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, con ordinanza dell'11 febbraio 2020, e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con due ordinanze del 9 aprile 2020, iscritte, rispettivamente, al numero 213 del registro ordinanze 2019 e ai numeri 46, 75, 76, 118 e 119 del registro ordinanze 2020, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 48, prima serie speciale, dell'anno 2019 e numeri 22, 27 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di U. Z., F. I., N. L. e altri, C. L. C., G. C. e altri e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento di G. B. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Giampaolo Maria Cogo per G. B., Massimo Luciani per U. Z., Francesco Saverio Marini per F. I., Nicola Leone per N. L. e altri, Mario Rampini per C. L. C., Gaetano Viciconte per G. C. e altri, Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 ottobre 2019, iscritta al reg. ord. n. 213 del 2019, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, «in relazione all'intervento di riduzione per un triennio della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo», nonché questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, commi dal 261 al 268, per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., «in relazione all'intervento di decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare lordo annuo dei medesimi trattamenti».

1.1.- L'ordinanza di rimessione espone che il giudizio principale ha ad oggetto la domanda spiegata nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) da U. Z. per l'accertamento del suo diritto al trattamento pensionistico integrale, con condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, il raffreddamento dell'indicizzazione disposto dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 violerebbe i canoni di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza di cui agli artt. 3, 36 e 38 Cost., sia perché reitererebbe i pregressi interventi limitativi del meccanismo perequativo sì da risultare privo del necessario carattere della transitorietà, sia perché non sarebbe sorretto da motivate e urgenti ragioni di finanza pubblica.

1.3.- La decurtazione percentuale dei trattamenti di elevato importo disposta dall'art. 1, commi dal 261 al 268, della legge n. 145 del 2018 violerebbe invece gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., sia perché, in assenza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo avrebbe carattere sostanzialmente tributario, in pregiudizio selettivo di una categoria di contribuenti, sia perché la durata quinquennale dell'intervento, eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio, sarebbe incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale, sia infine perché verrebbero comunque lesi i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale.

2.- Con ordinanza del 20 gennaio 2020, iscritta al reg. ord. n. 46 del 2020, il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. nonché questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 261, per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.1.- L'ordinanza di rimessione espone che il giudizio principale ha ad oggetto la domanda spiegata nei confronti dell'INPS, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Presidente del Consiglio dei ministri da F. I. per l'accertamento del suo diritto al trattamento pensionistico integrale, con condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate.

2.2.- Anche ad avviso del Tribunale di Milano, la limitazione dell'indicizzazione disposta dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 violerebbe i canoni di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza di cui agli artt. 3, 36 e 38 Cost., poiché il nuovo intervento avrebbe reiterato altri analoghi pregressi, in assenza di motivazioni su effettive urgenze di finanza pubblica.

2.3.- La riduzione dell'assegno disposta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, oltre a violare gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost. per la natura sostanzialmente tributaria del prelievo e il difetto di proporzionalità su durata e aliquote, altresì violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU, non emergendo una causa di interesse pubblico idonea a giustificare un così pesante sacrificio del credito previdenziale.

3.- Con ordinanza del 22 ottobre 2019, iscritta al reg. ord. n. 75 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36, 38, 53 e 97 Cost.

3.1.- L'ordinanza di rimessione espone che il giudizio principale ha ad oggetto la domanda spiegata nei confronti dell'INPS da V. M. per l'accertamento del suo diritto al trattamento pensionistico integrale, con condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate.

3.2.- Ad avviso del rimettente, l'eccessività delle aliquote e la protratta durata del contributo di solidarietà, di poco successivo ad altro analogo, in assenza di una chiara finalità endoprevidenziale, porrebbero il contributo stesso al di fuori dei limiti di legittimità individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

3.3.- Inoltre, l'esenzione delle «pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo», prevista dall'art. 1, comma 263, della legge n. 145 del 2018, determinerebbe «una irrazionale discriminazione tra soggetti il cui trattamento pensionistico è stato calcolato interamente con il sistema retributivo o misto rispetto a quelli soggetti al solo sistema contributivo, esclusi dal contributo di solidarietà, senza tener conto delle diverse anzianità di servizio e qualifiche conseguite e dell'ammontare delle ritenute versate».



4.- Con ordinanza dell'11 febbraio 2020, iscritta al reg. ord. n. 76 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261 «e seguenti», della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 136 Cost.

4.1.- L'ordinanza di rimessione espone che il giudizio principale ha ad oggetto la domanda spiegata nei confronti dell'INPS da N. L. e altri nove per l'accertamento del loro diritto al trattamento pensionistico integrale, con condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate.

4.2.- L'ordinanza precisa che i ricorrenti hanno chiesto, in via subordinata, accertarsi che le loro pensioni vanno esenti dal prelievo in quanto, virtualmente ricalcolate con il metodo contributivo, non sarebbero inferiori a quelle in godimento.

4.3.- Evidenziato che il «ricalcolo virtuale», sollecitato dai ricorrenti ai fini dell'esenzione dal prelievo, non è compatibile con la lettera dell'art. 1, comma 263, della legge n. 145 del 2018, il giudice *a quo* assume che, in assenza di una chiara destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo abbia carattere sostanzialmente tributario, in pregiudizio selettivo di una categoria di contribuenti, e che la sua durata ed entità leda i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale.

4.4.- Istituito un contributo di solidarietà difforme dai criteri fissati dalla giurisprudenza costituzionale, la norma censurata sarebbe illegittima anche per violazione dell'art. 136 Cost., «con elusione del giudicato costituzionale».

5.- Con ordinanza del 9 aprile 2020, iscritta al reg. ord. n. 118 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

5.1.- L'ordinanza di rimessione espone che il giudizio principale ha ad oggetto la domanda spiegata nei confronti dell'INPS, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Presidente del Consiglio dei ministri da C. L. C. per l'accertamento del suo diritto al trattamento pensionistico integrale, con condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate.

5.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, la decurtazione percentuale dei trattamenti pensionistici di elevato importo disposta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 violerebbe gli evocati parametri sia perché, in assenza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo avrebbe carattere sostanzialmente tributario, in pregiudizio selettivo di una categoria di contribuenti, sia perché la durata quinquennale dell'intervento, eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio, sarebbe incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale, sia perché verrebbero comunque lesi i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale.

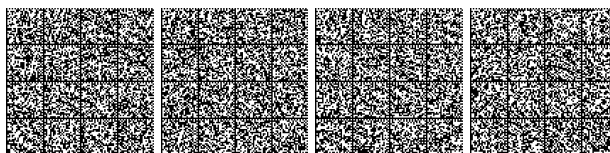
5.3.- Inoltre, sarebbe leso l'affidamento del titolare della pensione, colpito da una «misura ablativa della proprietà privata», in violazione dell'art. 42 Cost. e delle richiamate norme convenzionali.

6.- Con ordinanza del 9 aprile 2020, iscritta al reg. ord. n. 119 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. nonché questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della medesima legge per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

6.1.- L'ordinanza di rimessione espone che il giudizio principale ha ad oggetto la domanda spiegata nei confronti dell'INPS e del Ministro dell'economia e delle finanze da A. A. e altri sessantotto per l'accertamento del loro diritto al trattamento pensionistico integrale, con condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate.

6.2.- Espresi riguardo al prelievo ex art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 gli stessi argomenti di cui all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 118 del 2020, il giudice *a quo* denuncia, riguardo alla limitazione dell'indicizzazione disposta dall'art. 1, comma 260, della medesima legge, la violazione dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, poiché il nuovo intervento avrebbe reiterato altri analoghi pregressi, in assenza di motivazioni su effettive urgenze di finanza pubblica.

7.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi infondate le questioni, in alcuni giudizi sollevando altresì eccezioni di inammissibilità.



7.1.- Nei giudizi di cui al reg. ord. n. 213 del 2019, n. 75 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni poiché: sarebbe incerto il *petitum* relativo al prelievo quinquennale, non essendo chiaro se i rimettenti abbiano inteso censurare l'intero istituto o soltanto la sua durata; le ordinanze di rimessione mancherebbero di autonomia rispetto agli argomenti dei ricorrenti; i giudici a quibus non avrebbero esperito alcun tentativo di interpretazione adeguatrice.

7.1.1.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 l'Avvocatura dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità della questione relativa all'esenzione delle pensioni liquidate con il sistema contributivo, poiché non sarebbe stata censurata la specifica norma che tale esenzione dispone e perché sarebbero comunque ipotizzabili plurime soluzioni per rimuoverne i denunciati effetti discriminatori.

7.2.- Nel merito, l'Avvocatura dello Stato reputa infondate le questioni inerenti all'indicizzazione, perché non si tratterebbe di un blocco integrale della perequazione automatica, ma soltanto di una limitazione graduale e proporzionata.

7.2.1.- Sarebbero infondate anche le questioni inerenti al prelievo di solidarietà, la cui destinazione endoprevidenziaria sarebbe assicurata dal previsto accantonamento in appositi fondi degli enti previdenziali e la cui sostenibilità sarebbe evidenziata dalla prevista salvezza della soglia minima dei 100.000 euro lordi annui.

7.2.2.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 76 del 2020 l'Avvocatura dello Stato contesta che la disposizione sul prelievo abbia eluso uno specifico giudicato costituzionale.

7.3.- In tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, in subordine, che gli effetti di un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale siano temporalmente circoscritti, trattandosi di misure di contenimento della spesa previdenziale aventi un rilevante impatto sull'equilibrio del bilancio pubblico.

8.- Si è costituito in tutti i giudizi anche l'INPS, che ha chiesto dichiararsi le questioni infondate, deducendo, in particolare, che i risparmi di spesa generati dalle contestate misure sono destinati a finanziare un'estensione dei pensionamenti anticipati in funzione del ricambio occupazionale tra le generazioni, secondo quanto emerge dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

9.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 213 del 2019 si è costituita la parte privata U. Z., che ha chiesto dichiararsi fondate le questioni, sia in ordine alla limitazione della perequazione, che avrebbe consolidato nel tempo una misura incidente sull'adeguatezza del trattamento, sia in ordine al prelievo sull'assegno, equivalente a un tributo selettivo, peraltro attuato con durata e aliquote sproporzionate.

9.1.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 46 del 2020 si è costituita la parte privata F. I., che ha sviluppato argomenti analoghi, aggiungendo che il prelievo è stato applicato senza alcuna verifica del montante contributivo individuale.

9.2.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 76 del 2020 si sono costituite nove delle dieci parti private, per sollecitare l'accoglimento delle questioni, tra l'altro osservando che «la lettera della legge esclude dal prelievo soltanto le pensioni calcolate con il metodo contributivo, ma, irragionevolmente, non dispone che debba tenersi conto dei contributi versati da ciascun pensionato».

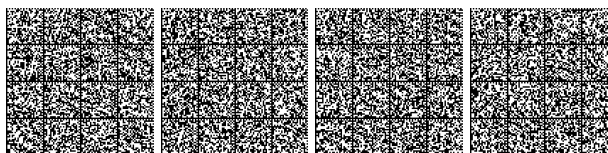
9.3.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 118 del 2020 si è costituita la parte privata C. L. C., che ha chiesto dichiararsi fondate le questioni, segnatamente denunciando l'irragionevolezza dell'esenzione dal prelievo disposta dall'art. 1, comma 263, della legge n. 145 del 2018 per le pensioni liquidate con il sistema contributivo, irragionevolezza che discenderebbe dall'essere il metodo liquidativo criterio inadeguato, di per sé, ad evidenziare la maggiore o minore entità complessiva delle ritenute previdenziali operate.

9.4.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 119 del 2020 si sono costituite le parti private G. C. e altri tre, sollecitando l'accoglimento delle questioni, per il carattere sproporzionato del blocco perequativo e la natura tributaria della decurtazione percentuale.

10.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 213 del 2019 è intervenuto ad adiuvandum G. B., il quale, avendo promosso un giudizio nei confronti dell'INPS presso il Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice del lavoro, sollecita la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, poiché incidenti sulla propria posizione pensionistica.

10.1.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 46 del 2020 sono intervenuti ad adiuvandum, con istanza di accesso agli atti e separata decisione sull'ammissibilità dell'intervento, U. B. e altri sei, P. A. B. e altri tre, nonché la Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR).

10.1.1.- Questi ultimi interventi sono stati dichiarati inammissibili con ordinanza n. 202 del 2020, in quanto spiegati da soggetti che non sono parti del giudizio *a quo*, né titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in quel giudizio.





11.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 46 del 2020 ha presentato un'opinione scritta di amicus curiae la Federazione sanitari pensionati e vedove (FEDERSPEV).

In tale opinione si illustrano la perdita economica dei rappresentati e la lesione del loro affidamento, conseguenti all'interazione delle misure disposte dalle norme censurate e di quelle analoghe succedutesi a partire dall'anno 2000.

11.1.- Con decreto presidenziale del 14 settembre 2020, l'opinione è stata ammessa, in quanto conforme ai criteri previsti dall'art. 4-ter, commi 1, 2 e 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

12.- L'Avvocatura dello Stato ha depositato memorie illustrative nei giudizi di cui al reg. ord. n. 46 del 2020 e n. 76 del 2020; l'INPS nei giudizi di cui al reg. ord. n. 213 del 2019, n. 46 del 2020, n. 75 del 2020 e n. 76 del 2020.

12.1.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 213 del 2019 la parte privata U. Z. ha prodotto documenti e depositato memoria e nel medesimo giudizio ha depositato memoria anche l'interveniente G. B.; nel giudizio di cui al reg. ord. n. 46 del 2020 ha depositato memoria la parte privata F. I. e così anche la parte privata C. L. C. nel giudizio di cui al reg. ord. n. 118 del 2020.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 213 del 2019, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, nonché questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, commi dal 261 al 268, per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost.

2.- Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 46 del 2020, il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. nonché questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 261, per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

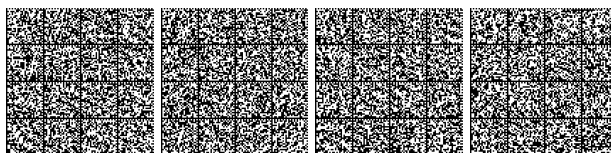
3.- Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 75 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36, 38, 53 e 97 Cost.

4.- Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 76 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261 «e seguenti», della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 136 Cost.

5.- Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 118 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

6.- Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 119 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. nonché questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della medesima legge per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

7.- L'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 stabilisce che, per il periodo 2019-2021, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta nella misura del 100 per cento soltanto per quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS, mentre, per quelli superiori a tre volte, la rivalutazione è riconosciuta in misura decrescente: 97 per cento per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il minimo; 77 per cento per i trattamenti superiori a quattro volte e pari o inferiori a cinque volte; 52 per cento per i trattamenti superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte; 47 per cento per i trattamenti superiori a sei volte e pari o inferiori a otto volte; 45 per cento per i trattamenti superiori a otto volte e pari o inferiori a nove volte; 40 per cento per i trattamenti superiori a nove volte il minimo.



7.1.- Il modulo perequativo configurato dalla norma censurata è stato modificato dall'art. 1, comma 477, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), con esclusivo riguardo ai trattamenti superiori a tre volte il minimo e pari o inferiori a quattro volte, i quali, per il biennio 2020-2021, sono stati ammessi alla rivalutazione integrale.

8.- L'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 stabilisce che, per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi su base annua sono ridotti nella misura del 15 per cento per la parte eccedente tale importo fino a 130.000 euro, 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro.

8.1.- I commi dal 262 al 268 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 contengono alcune disposizioni particolari concernenti tale riduzione, tra le quali segnatamente la previsione per cui essa «non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo» (comma 263), quella secondo la quale le somme risparmiate «restano accantonate» presso gli enti previdenziali in un «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» (comma 265) e l'altra per cui, nonostante la riduzione, l'importo complessivo del trattamento «non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua» (comma 267).

9.- Ad avviso dei rimettenti che hanno censurato l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, questo violerebbe gli artt. 3, 36 e 38 Cost., disponendo una limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici non conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, ripetitiva di progressi analoghi interventi e non sorretta da ragioni di necessità.

10.- Secondo i rimettenti che hanno censurato l'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, questo violerebbe gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., perché, in assenza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo avrebbe carattere sostanzialmente tributario, in pregiudizio di una sola categoria di contribuenti; inoltre, perché la durata quinquennale dell'intervento, eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio, sarebbe incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale; infine, perché verrebbero comunque lesi i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale.

10.1.- Nei giudizi di cui al reg. ord. n. 46 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 viene inoltre evocato il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU e, negli ultimi due giudizi, in relazione anche all'art. 6 della CEDU, poiché il sacrificio del credito previdenziale non sarebbe giustificato da un'adeguata ragione di interesse pubblico e lederebbe l'affidamento riposto dai titolari di pensione.

10.2.- Sempre a proposito della riduzione percentuale degli assegni, nel giudizio di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 viene evocato il parametro di cui all'art. 97 Cost., nel giudizio di cui al reg. ord. n. 76 del 2020 il parametro di cui all'art. 136 Cost. e nei giudizi di cui al reg. ord. n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 i parametri di cui agli artt. 42 e 81 Cost.

11.- Per l'ampia coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati, i sei giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

12.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da G. B. nel giudizio di cui al reg. ord. n. 213 del 2019.

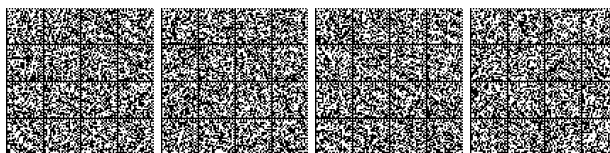
13.- Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, nei giudizi di cui al reg. ord. n. 213 del 2019, n. 75 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020.

13.1.- In tutti questi giudizi l'Avvocatura dello Stato ha eccepito che il petitum relativo al prelievo quinquennale è incerto, non essendo chiaro se esso attenga all'intera misura o soltanto alla sua durata; ha eccepito altresì che le ordinanze di rimessione mancano di autonomia argomentativa rispetto ai ricorsi e che i giudici a quibus non hanno esperito il doveroso tentativo di interpretazione adeguatrice delle norme censurate.

13.1.1.- Queste eccezioni sono prive di fondamento.

Tutte le ordinanze di rimessione contengono un'autonoma esposizione degli argomenti di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni e tutte chiaramente individuano nella durata quinquennale del prelievo un aspetto soltanto della sua denunciata illegittimità costituzionale.

Peraltro, come pure espressamente rimarca una di queste ordinanze, cioè quella di cui al reg. ord. n. 213 del 2019, a fronte dell'univoco tenore letterale delle norme censurate, non è dato intendere quale interpretazione adeguatrice i rimettenti avrebbero potuto e dovuto esperire; la stessa Avvocatura dello Stato, nel sollevare l'eccezione, manca di ipotizzarne alcuna.



13.2.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 l'Avvocatura dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità della questione relativa all'esenzione dal prelievo delle pensioni liquidate con il sistema contributivo, poiché il giudice *a quo* non avrebbe specificamente censurato la norma che prevede tale esenzione, cioè il comma 263 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, né avrebbe indicato alcuna tra le molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili per rimuoverne i denunciati effetti discriminatori.

13.2.1.- Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Per quanto in dispositivo menzioni unicamente il comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, e non anche il comma 263, in motivazione l'ordinanza di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 si riferisce ai «commi 261 e segg.» e, soprattutto, illustra le ragioni per le quali sospetta di illegittimità costituzionale l'esenzione dal prelievo disposta con esclusivo riguardo al metodo liquidativo della pensione.

Quindi, è da intendersi censurata anche tale esenzione, appunto perché limitata alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, nell'evidente prospettiva di una sua necessaria estensione alle pensioni liquidate, in tutto o in parte, con il sistema retributivo.

14.- Sussistono invece altri profili di inammissibilità, che vanno rilevati d'ufficio.

14.1.- Il primo concerne il parametro di cui all'art. 97 Cost., che l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 75 del 2020 evoca senza alcuna spiegazione dei motivi per i quali esso sarebbe stato violato dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018.

L'ordinanza contiene solo un generico riferimento ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, peraltro come deduzione del ricorrente nel giudizio principale.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione rende la stessa inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 136 e n. 26 del 2020, n. 160 del 2018 e n. 35 del 2017; ordinanze n. 191 del 2018, n. 133 del 2011 e n. 84 del 2010).

14.2.- Il secondo profilo di inammissibilità concerne il parametro di cui all'art. 136 Cost., evocato dall'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 76 del 2020 senza alcuna indicazione dello specifico giudicato costituzionale che sarebbe stato eluso dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018.

Sull'assunto che questa disposizione non abbia osservato i criteri di legittimità del prelievo pensionistico stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale, l'ordinanza si limita a menzionare i «criteri da ultimo compiutamente delineati nella sentenza n. 173 del 2016», sentenza che tuttavia non reca alcuna declaratoria di illegittimità.

Con ogni evidenza, quindi, il rimettente ha inteso denunciare l'inosservanza da parte del legislatore di principi tratti dalla giurisprudenza costituzionale, che è cosa ovviamente diversa dall'elusione di uno specifico giudicato costituzionale, rilevante ai sensi dell'art. 136 Cost., giacché quest'ultima si verifica quando la norma riproduce un'altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 250, n. 231 e n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

14.3.- Infine, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sollevate dalle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 in riferimento all'art. 81 Cost.

Tali questioni censurano la durata quinquennale del prelievo, in quanto eccedente l'orizzonte triennale del bilancio di previsione, ma non forniscono alcuna spiegazione del richiamo all'art. 81 Cost., che invero nulla stabilisce a proposito di detta proiezione temporale, sicché anche qui si configura l'inammissibilità per omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Come si osserverà nell'esame di merito (*infra*, punto 18.), la durata quinquennale della decurtazione ex art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 rileva sotto un profilo differente, alla luce dei parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., quale indice di un difetto di ragionevolezza e proporzionalità della prestazione patrimoniale imposta.

15.- Nel merito, le questioni relative all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., vanno dichiarate non fondate.

15.1.- Introdotta in termini condizionati dall'art. 10 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è stata messa a regime dall'art. 19, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), con aggancio all'indice del costo della vita per la scala mobile retributiva dei lavoratori dell'industria.

Sopravvenuta per effetto del protocollo d'intesa del 31 luglio 1992 l'abolizione della scala mobile delle retribuzioni, l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ha riportato



l'aumento perequativo dei trattamenti pensionistici al valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati, in tal modo compensando l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali e collegando l'adeguamento delle pensioni all'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale.

Attualmente, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici opera in base al meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) - disposizione invero richiamata dalla norma oggi censurata -, secondo il quale la perequazione automatica si applica in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti del singolo beneficiario.

15.2.- Questa Corte ha più volte evidenziato che, nella prospettiva dell'art. 38, secondo comma, Cost., la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, dei quali salvaguarda il valore reale al cospetto della pressione inflazionistica (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015).

Essa è altresì funzionale all'attuazione dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, sanciti dall'art. 36, primo comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2015); ciò senza che possa tuttavia configurarsi un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38 Cost. e quella di cui all'art. 36 Cost., tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda «non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività, e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, «la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario» (sentenza n. 70 del 2015).

Appartiene infatti alla discrezionalità del legislatore stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili (sentenza n. 316 del 2010; ordinanza n. 256 del 2001).

15.2.1.- Nella prospettiva della discrezionalità del legislatore, si è affermato che il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010).

Tuttavia, la discrezionalità legislativa deve osservare un vincolo di ragionevolezza, innestato su «un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 70 del 2015).

Ne discende che la pur ampia discrezionalità in materia «non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono» (ordinanza n. 96 del 2018).

15.2.2.- Nell'ambito di questa verifica assume un ruolo essenziale la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva, e «[l]'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo» (sentenza n. 316 del 2010).

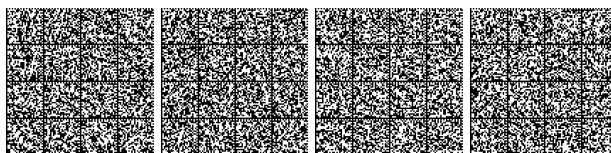
Pertanto, facendo riferimento all'entità del trattamento, «il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione» (sentenza n. 250 del 2017).

15.2.3.- Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione viene in rilievo, oltre al dato quantitativo, anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiché il sacrificio dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei più modesti, non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano «non illustrate in dettaglio» (sentenza n. 70 del 2015).

Occorre quindi una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative (sentenza n. 250 del 2017).

15.2.4.- Sussiste infine un limite di ordine temporale, poiché «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità»; invero anche le pensioni di maggiore consistenza «potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (sentenza n. 316 del 2010).

Ciò anche in considerazione dell'effetto di "trascinamento", che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che «[l]e successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (sentenza n. 70 del 2015).





15.3.- Chiamata a pronunciarsi sul modulo perequativo introdotto - in attuazione dei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 70 del 2015 - dall'art. 1, comma 1, numero 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109, modulo notevolmente più severo rispetto a quello oggi in esame, giacché in esso non era prevista per gli anni 2012 e 2013 alcuna rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, la Corte europea dei diritti dell'uomo - in sintonia con gli argomenti sviluppati da questa Corte nella sentenza n. 250 del 2017 - ne ha riconosciuto la compatibilità con gli artt. 6 della CEDU e 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa, in ragione della proporzionalità della misura, assunta in un contesto economico difficile (sentenza 10 luglio 2018, Aielli e altri contro Italia, Arboit e altri contro Italia).

15.4.- Fatta salva per intero la rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo più modesto (fino a tre volte il minimo INPS), la disposizione oggi censurata opera un contenuto raffreddamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, con una progressione inversa rispetto alla loro entità.

Anche per i trattamenti di importo più elevato, superiori a nove volte il minimo, superiori quindi a 4.617 euro mensili per l'anno 2019, la rivalutazione non è azzerata, ma solo diminuita, con l'applicazione di un indice del 40 per cento.

La circostanza che la disposizione assicuri una quota perequativa - ridotta e tuttavia non meramente simbolica - anche in favore dei trattamenti di più elevato importo, come tali capaci di maggiore resistenza all'erosione inflattiva, induce a ritenere che essa non violi i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza.

15.4.1.- Secondo le ordinanze di rimessione e le parti private costituite in giudizio, la violazione di tali principi discenderebbe comunque dal fatto che quello oggetto di censura è solo l'ultimo di una serie di interventi limitativi della perequazione e che esso neppure è sorretto da un'adeguata motivazione di finanza pubblica.

15.4.2.- In linea generale, ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici «non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce» (sentenza n. 250 del 2017).

Non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di “consumazione” del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti.

D'altro canto, come già detto, anche per le pensioni di elevato importo, «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» (sentenza n. 316 del 2010).

L'intervento sulla perequazione realizzato dalla norma oggi censurata non ha tuttavia l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici graduali e proporzionati.

Pertanto, tenuto anche conto che nel periodo considerato l'inflazione è stata marginale e che le previsioni indicano addirittura una situazione di tipo deflazionistico, può escludersi che la manovra di raffreddamento di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 abbia violato i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, nonostante l'effetto di “trascinamento” che essa può generare e l'esistenza di anteriori interventi sull'indicizzazione degli assegni.

15.4.3.- Circa la motivazione della censurata misura, in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica, essa emerge con sufficiente chiarezza dagli atti parlamentari e dal contesto normativo.

Lo stesso art. 1 della legge n. 145 del 2018 ha stabilito, al comma 256, che nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia istituito un fondo denominato «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani».

Il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, introducendo in via sperimentale per il triennio 2019-2021 il trattamento di pensione anticipata «quota 100» (art. 14), ne ha disposto il finanziamento, per una parte degli oneri, «mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 256, della legge 30 dicembre 2018, n. 145» (art. 28, comma 2, lettera *b*).

Il quadro normativo evidenzia pertanto che il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi.



Tale motivazione appare in grado di giustificare il sostenibile sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo.

È pertinente, al riguardo, quanto osservato nella sentenza n. 316 del 2010 a proposito dell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), disposizione che ha escluso per l'anno 2008 la rivalutazione automatica dei trattamenti superiori a otto volte il minimo, allo scopo di finanziare l'abolizione dello "scalone" pensionistico (cioè il pregresso brusco innalzamento del requisito anagrafico di accesso alle pensioni di anzianità).

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione, anche allora sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., la sentenza n. 316 del 2010 ha affermato che «dev'essere riconosciuta al legislatore - all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale - la libertà di adottare misure, come quella denunciata, di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato».

D'altro canto, come si evince dalla documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, il raffreddamento della rivalutazione delle pensioni di maggior importo ha rappresentato una misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019, introdotta nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea, in funzione dell'osservanza dei vincoli di stabilità finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

15.5.- Per le considerazioni che precedono, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost.

16.- Le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 - concernenti il prelievo sulle pensioni di elevato importo - sono infondate con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

16.1.- Il presupposto logico-giuridico dell'evocazione di tali parametri è che la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici disposta dalla norma censurata abbia natura sostanzialmente tributaria, sì da attivare lo scrutinio di legittimità costituzionale basato sul principio di universalità dell'imposizione, «avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini», posto che «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost.» (sentenza n. 116 del 2013).

Tuttavia, il prelievo sulla pensione in tanto si configura come prelievo di natura tributaria, in quanto implichi «una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare» (sentenze n. 116 del 2013 e n. 241 del 2012).

Il presupposto dei rimettenti non è pertanto condivisibile: quando viene devoluto a «un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale», il prelievo sul trattamento pensionistico resta infatti inquadrato nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., e si sottrae quindi al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. (ordinanza n. 22 del 2003).

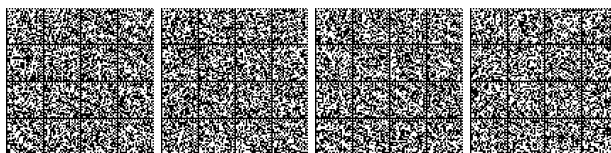
16.2.- A norma dell'art. 1, comma 265, della legge n. 145 del 2018, i risparmi di spesa derivanti dall'applicazione della riduzione di cui al precedente comma 261 confluiscono in appositi fondi, ciascuno dei quali denominato «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», istituiti presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati, e «[l]e somme ivi confluite restano accantonate».

A norma del successivo comma 266, le risorse confluite in tali fondi sono «accertate sulla base del procedimento di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241», ovvero mediante conferenza di servizi.

Sebbene queste disposizioni non indichino una specifica destinazione di utilizzo dei risparmi di spesa, l'accantonamento delle somme in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne garantisce il necessario mantenimento all'interno del circuito previdenziale.

16.3.- Le ordinanze di rimessione e le parti private costituite in giudizio dubitano che un accantonamento privo di specifica destinazione sia sufficiente ad assicurare la natura endoprevidenziale del prelievo, non potendosi escludere un'acquisizione al bilancio dello Stato.

Il dubbio appare tuttavia inconsistente.



Quando il legislatore ha inteso devolvere al bilancio dello Stato un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici, lo ha disposto espressamente, ciò che smentisce in radice la tesi della permeabilità statale dei bilanci previdenziali.

In particolare, l'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nel disporre un contributo progressivo sui trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui, ha stabilito che «[l]e somme trattenute dagli enti vengono versate, entro il quindicesimo giorno dalla data in cui è erogato il trattamento su cui è effettuata la trattenuta, all'entrata del bilancio dello Stato».

Proprio in ragione della prevista acquisizione al bilancio dello Stato, il contributo in questione è stato qualificato in termini tributari (sentenza n. 241 del 2012) e la norma che l'ha disposto è stata dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. (sentenza n. 116 del 2013).

16.4.- L'art. 1, comma 265, della legge n. 145 del 2018 non prevede un riversamento delle somme allo Stato, e anzi ne prescrive la confluenza e l'accantonamento in appositi fondi degli enti previdenziali.

Anche l'intervento della conferenza di servizi è previsto dal successivo comma 266 non a fini di devoluzione delle somme risparmiate, ma solo perché esse siano adeguatamente «accertate».

Dal verbale della conferenza di servizi del 3 marzo 2020, allegato alle memorie illustrative dell'INPS, si evince che i risparmi in questione - accertati al 31 dicembre 2019 in complessivi 132.290.127 euro - sono stati contabilizzati nel rendiconto dell'Istituto e imputati tramite assegnazione ad un'apposita voce del suo stato patrimoniale, sicché trova piena conferma il mantenimento delle somme all'interno del circuito previdenziale.

Ribadita la natura endoprevidenziale del prelievo, ed esclusane conseguentemente la sostanza tributaria, l'evocazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost. risulta priva di fondamento.

17.- Le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sono infondate anche con riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

17.1.- Per giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, viola il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU la soppressione integrale di una pensione, ma non una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo (*ex plurimis*, sentenze 1° settembre 2015, Da Silva Carvalho Rico contro Portogallo, 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e Santos Januário contro Portogallo, 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia).

17.1.1.- Atteso che la riduzione disposta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 si limita ad incidere progressivamente sulla parte eccedentaria di scaglioni di elevato importo, e considerato altresì che, ai sensi del successivo comma 267, l'importo complessivo del trattamento, al netto della riduzione, «non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua», deve ritenersi che l'ingerenza pubblica sul credito previdenziale non si ponga in contrasto con l'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU.

17.2.- Deve inoltre osservarsi che il giudizio di proporzionalità su base convenzionale relativo alle misure incidenti sui diritti pensionistici non è insensibile all'eventualità che questi siano originati da un sistema previdenziale di particolare favore nei confronti di una determinata platea di beneficiari (Corte EDU, sentenze Da Silva Carvalho Rico e Da Conceição Mateus).

Rilevano in questo senso le considerazioni che si faranno nel prosieguo riguardo ai vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema contributivo (*infra*, punto 18.9.), vantaggi al cospetto dei quali la decurtazione prevista dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 manifesta una funzione di riequilibrio, per esserne esonerate, a norma del successivo comma 263, le «pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo».

17.3.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, evocando i parametri dell'art. 42 Cost. e dell'art. 6 della CEDU, ipotizza che il carattere retroattivo del prelievo leda l'affidamento riposto dai pensionati sulla percezione di somme già di loro pertinenza, sicché la misura manifesterebbe un contenuto sostanzialmente espropriativo.

17.3.1.- In senso proprio, il prelievo in questione opera soltanto per il futuro - «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni» (art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018) -, sicché



la censura di retroattività, come quella di espropriazione, si risolve nella stessa denuncia di lesione del credito sollevata con riferimento all'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU, esprimendo una natura "ancillare" che estende il giudizio di infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2020, n. 212 del 2019 e n. 46 del 2014).

D'altronde, con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009).

Evenienza, quest'ultima, che, per quanto detto, non si è verificata nel caso in esame.

18.- Con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sono fondate limitatamente alla durata della riduzione dei trattamenti, nella parte in cui questa è stabilita «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni».

18.1.- La riconosciuta natura endoprevidenziale, e non tributaria, del prelievo, nel mentre esclude uno scrutinio riferito al principio di universalità dell'imposizione fiscale, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ne determina l'inquadramento nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost., sicché occorre verificare se esso «risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti», così come indica la sentenza n. 173 del 2016.

18.2.- Circa l'esatta portata di questa sentenza, alla quale le ordinanze di rimessione e le parti private affidano molti dei loro assunti, occorre chiarire che le condizioni di necessità, sostenibilità, proporzionalità e temporaneità (ulteriori rispetto alla già esaminata condizione della destinazione endoprevidenziale del prelievo), cui la sentenza stessa subordina la legittimità dei contributi straordinari sulle pensioni di elevato importo, devono essere intese come criteri di giudizio da applicare alla luce delle circostanze concrete e delle reciproche interazioni, nell'ambito di una valutazione complessiva dominata dalle ragioni di necessità, più o meno stringenti, indotte dalle esigenze di riequilibrio e sostenibilità del sistema previdenziale.

18.3.- In base alla sentenza n. 173 del 2016, le condizioni del sistema previdenziale idonee a giustificare un prelievo di solidarietà possono essere determinate da vari fattori, «endogeni ed esogeni», il più delle volte tra loro intrecciati, quali «crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico»; elenco cui potrebbe essere aggiunta oggi un'emergenza sanitaria di vaste dimensioni, che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici.

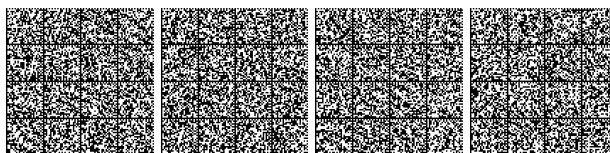
Concorre in tale valutazione anche la già rilevata funzione di riequilibrio dei trattamenti pensionistici, alla quale è ispirata la normativa censurata.

18.4.- Alla luce di tali presupposti, le circostanze sulle quali insistono i giudici a quibus e le parti private costituite in giudizio, che si tratti cioè di una misura non isolata nel tempo, e anzi analoga ad altre succedutesi nel corso degli anni, peraltro caratterizzata da aliquote di riduzione piuttosto severe, non ostano, di per sé, nelle difficili condizioni attuali del sistema previdenziale, a una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale del prelievo disposto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018.

Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata.

18.5.- A norma del comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, l'incidenza delle aliquote di riduzione è temperata dalla loro progressività, in quanto le aliquote maggiori operano soltanto sugli scaglioni eccedentari più elevati; ulteriore temperamento è previsto dal successivo comma 262, per il quale tutti gli scaglioni sono soggetti a rivalutazione automatica, sicché essi tendono, nel tempo, a spostarsi verso l'alto; ciò vale anche per la soglia di attivazione del prelievo, quella di 100.000 euro lordi annui, che peraltro gode della clausola di salvaguardia di cui al comma 267, non potendo mai essere perforata al ribasso dall'applicazione del contributo.

18.6.- A norma del successivo comma 268, sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni sul prelievo «le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206»; questi assegni non concorrono, quindi, alla formazione della base del prelievo, il che, da un canto, trova giustificazione in ragioni di solidarietà nei confronti di soggetti colpiti da eventi avversi, dall'altro, individua un ulteriore aspetto di moderazione della misura.





18.7.- Neppure può trascurarsi la circostanza che la soglia di 100.000 euro lordi annui, la quale determina l'attivazione del prelievo ex art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 ed è oggetto della clausola di salvaguardia di cui al successivo comma 267, risulta ancora più elevata rispetto a quella dei precedenti contributi di solidarietà, pari a 90.000 euro lordi annui ex art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e pari a 91.251 euro lordi annui, cioè quattordici volte il minimo INPS per l'anno 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», quest'ultimo ritenuto legittimo proprio nella più volte richiamata sentenza n. 173 del 2016.

18.8.- In termini generali, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione "a ripartizione", particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione.

Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda.

In tale difficile contesto, occorre rammentare quanto affermato nella sentenza n. 173 del 2016, cioè che il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, «nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli».

18.9.- Nel qualificare in senso solidaristico-previdenziale il contributo di cui all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)», che ha imposto per tre anni dal 1° gennaio 2000 un prelievo del 2 per cento sui trattamenti pensionistici superiori al massimale annuo contributivo e per l'eccedenza rispetto ad esso, questa Corte ha evidenziato come la misura sia stata posta a carico «di una categoria di soggetti che, dati gli alti livelli pensionistici raggiunti, ha evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo» (ordinanza n. 22 del 2003).

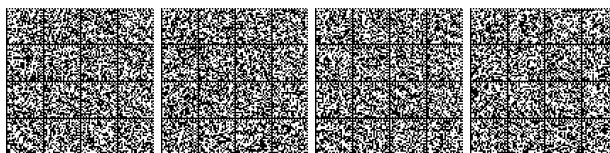
In senso analogo deve essere intesa, e trova una propria giustificazione, la disposizione del comma 263 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, secondo la quale «[l]a riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo»: la norma intende definire il perimetro del prelievo di solidarietà in rapporto alla tendenziale vantaggiosità per il pensionato del metodo retributivo di liquidazione - nella sua forma "pura", ma anche in quella "mista" -, favor determinato anche dall'inoperatività del massimale contributivo.

Occorre infatti tener presente che la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), alla quale si deve l'attuale concorso tra plurimi sistemi di calcolo della pensione, ha collegato al sistema contributivo l'applicazione di un massimale annuo della base pensionabile (art. 2, comma 18), il cui principale effetto è la riduzione differenziale del trattamento di quiescenza, poiché il lavoratore, oltre il tetto retributivo annualmente stabilito, non versa ulteriori contributi, né si avvantaggia della corrispondente quota datoriale.

Del resto, la finalità di riequilibrio correlata al sistema di liquidazione della pensione è testualmente indicata nella «Tabella II.1-8» dell'«Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica» al dicembre 2018 - documento allegato agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri -, laddove si specifica che la riduzione temporanea delle pensioni superiori a 100.000 euro annui «con quote calcolate con metodo retributivo» è finalizzata ad una «[m]aggiore equità del sistema previdenziale».

18.10.- Orbene, atteso che il sistema contributivo con massimale è applicato essenzialmente su base anagrafica (oltre che, nei limiti consentiti, su base opzionale), segnatamente ai lavoratori privi di anzianità contributiva iscritti a forme pensionistiche obbligatorie dal 1° gennaio 1996 (art. 2, comma 18, della legge n. 335 del 1995), appare chiaro come alle finalità perseguite dall'art. 1, commi 261 e 263, della legge n. 145 del 2018 non siano estranee connotazioni intergenerazionali.

È in tal senso pertinente il costante richiamo della difesa dell'INPS agli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro che il legislatore ha ritenuto di conseguire per il tramite del pensionamento anticipato in «quota



100», istituto che l'art. 14 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021.

18.11.- Il prefigurato collegamento fra detta sperimentazione orientata alla mutualità intergenerazionale e la provvista - sia pure assai modesta in termini relativi - creata mediante il prelievo di cui all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 fa emergere, tuttavia, un profilo di irragionevolezza relativo alla durata del contributo, essendo quest'ultima prevista per un quinquennio.

Tale durata, non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio.

È utile rammentare che la proiezione triennale della manovra di finanza pubblica ha costituito un parametro di accertamento dell'illegittimità costituzionale della proroga del "blocco" della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, in base alla riscontrata specularità con la dinamica triennale delle tornate contrattuali (sentenza n. 178 del 2015).

Anche in ordine ai rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, e quindi in relazione alla programmazione dei risparmi sulla spesa pubblica aggregata, questa Corte ha evidenziato come l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarre gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016).

Nell'ambito strettamente previdenziale, è poi evidente la tendenza dell'ordinamento a non proiettare oltre il triennio valutazioni e determinazioni cui si addice uno spazio di osservazione più circoscritto, come testimonia l'evoluzione della disciplina del coefficiente di trasformazione del montante individuale dei contributi, di cui all'art. 1, comma 11, della legge n. 335 del 1995, la cui dimensione temporale è stata infatti ridotta da dieci anni a tre (art. 1, comma 15, della legge n. 247 del 2007), prima di essere ulteriormente limitata a due anni per gli aggiornamenti successivi a quello decorrente dal 1° gennaio 2019 (art. 24, comma 16, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).

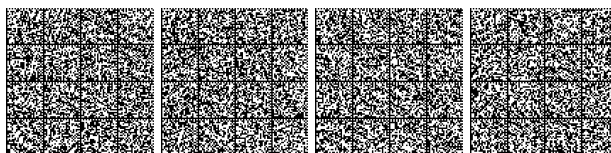
Occorre ancora rilevare che, come si evince dalla documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea - la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata già evidenziata da questa Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 -, sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva.

Del resto, anche il raffreddamento della perequazione automatica è stato disposto dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per una durata triennale.

18.12.- Restando operativo per tutto l'anno 2021, e cioè fino all'ultimazione del triennio iniziato nel 2019, il contributo di solidarietà impone ai titolari di assegni di elevato importo un ulteriore sacrificio, costituzionalmente legittimo e tuttavia personalmente gravoso, anche in ragione del succedersi di ripetuti prelievi nei due trascorsi decenni, circostanza indubbia sulla quale si sofferma, insieme alle parti private, anche l'*amicus curiae*.

A proposito di questa reiterazione, è opportuno ribadire quanto già osservato riguardo alle manovre sulla perequazione automatica, cioè che ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce (*supra*, punto 15.4.2.).

Su un piano più generale, occorre tuttavia evidenziare come ogni prelievo di solidarietà debba fondarsi su ragioni in grado di giustificarlo e come il ripetersi delle misure faccia emergere l'esistenza di una debolezza sistemica, difficilmente governabile per il tramite di interventi necessariamente temporanei, per di più operati soltanto sui redditi pensionistici, «ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro» (sentenza n. 116 del 2013).



18.13.- Per le considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni», declaratoria dalla quale consegue la cessazione del prelievo al 31 dicembre 2021.

Sebbene alcune ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 213 del 2019, n. 76 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020), nel censurare essenzialmente il comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, facciano riferimento anche ai commi seguenti, fino al 268, la declaratoria di illegittimità costituzionale può essere circoscritta alla prima disposizione soltanto, che è quella istitutiva del contestato prelievo, giacché le disposizioni dei commi successivi, che del medesimo prelievo contengono la disciplina attuativa e di dettaglio, seguono ipso facto la sorte applicativa della disposizione principale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, 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), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

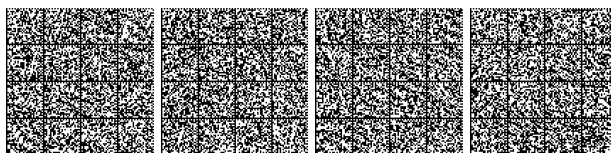
3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 136 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento all'art. 81 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, dal Tribunale ordinario di Milano, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Milano e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;



8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, dal Tribunale ordinario di Milano e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2020

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, iscritta al reg. ord. n. 213 del 2019.

Rilevato che, con atto depositato il 16 dicembre 2019, è intervenuto ad adiuvandum Giovanni Bennati, il quale ha anche depositato memoria, in data 28 settembre 2020, per sostenere l'ammissibilità del suo intervento.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo* possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2020, n. 119 del 2020, n. 30 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020, n. 159 e n. 98 del 2019, n. 217, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 70 e n. 33 del 2015);

che Giovanni Bennati non è parte del giudizio *a quo* e la sola circostanza che egli, quale titolare di pensione, abbia promosso un altro giudizio concernente le stesse disposizioni di legge non è sufficiente a qualificarne l'interesse differenziandolo da quello di tutti gli altri pensionati incisi dalle medesime disposizioni;

che, in base a tali argomenti, questa Corte, con ordinanza n. 202 del 2020, ha dichiarato inammissibili gli interventi adesivi spiegati da altri pensionati in un ulteriore e analogo giudizio incidentale (reg. ord. n. 46 del 2020); che, pertanto, l'intervento spiegato da Giovanni Bennati deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato da Giovanni Bennati nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 213 del 2019.

F.to: Mario Rosario Morelli, *Presidente*

T\_200234





N. 235

*Sentenza 22 ottobre - 10 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Garante della persona con disabilità e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Istituzione di un Ufficio del Garante - Autorizzazione della relativa spesa per il solo esercizio finanziario 2019 - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.**

**Previdenza - Norme della Regione Siciliana - Trattamento pensionistico dei dipendenti regionali - Estensione del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100") e di quello di indennità di fine servizio - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Bilanci degli enti regionali - Differimento al 31 dicembre 2020 del termine per il recepimento dei principi di armonizzazione contabile - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14, art. 3, 7 e 11.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lettera *p*), e 17, lettera *f*); Costituzione, artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *e*).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 7 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019 ed iscritto al n. 106 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marina Valli e Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto con il ricorso in epigrafe - in base ai parametri e per i motivi di cui direttamente si dirà nel Considerato in diritto - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi).

2.- La Regione Siciliana ha depositato atto di costituzione in giudizio e, quindi, memoria in prossimità dell'udienza pubblica, sostenendo l'inammissibilità o l'infondatezza delle proposte questioni.

*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto tre distinte questioni di legittimità costituzionale di altrettante disposizioni della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi).

1.1.- È impugnato, anzitutto, l'art. 3 della citata legge regionale, il quale modifica l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2012, n. 47 (Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità. Modifiche alla legge regionale 9 maggio 2012, n. 26), sostituendo (al comma 1) le parole «il Garante si avvale degli uffici e del personale dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro senza ulteriori e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione» con le parole «al Garante vengono garantite adeguate risorse umane e finanziarie. A tal fine è istituito un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante il cui personale è individuato con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro nell'ambito delle attuali dotazioni organiche».

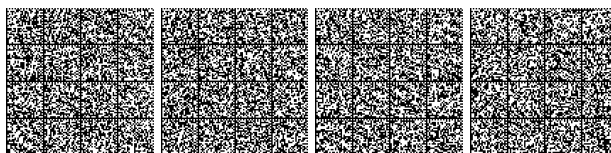
Il comma 2 del denunciato art. 3 stabilisce, quindi, che «[p]er le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Ai relativi oneri si provvede, per l'esercizio finanziario 2019, mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 - accantonamento 1001».

Il ricorrente sostiene che la norma impugnata contrasta con l'art. 81 [terzo comma] della Costituzione e con l'art. 14 [lettera p] del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, poiché avrebbe un «impatto pluriennale sulla finanza regionale, ma non quantifica in alcun modo gli oneri a carico della Regione per gli anni successivi al 2019 (individuati come visto al comma 2), né individua le risorse per far fronte agli stessi».

1.2.- Viene, poi, denunciato l'art. 7 della medesima legge regionale n. 14 del 2019, il cui comma 1 estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26; mentre il comma 2 dello stesso art. 7 individua, per una certa categoria di dipendenti regionali - quelli di cui all'art. 52, comma 5, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) - requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, gli incrementi alla speranza di vita di cui all'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici.

Al comma 3, infine, l'art. 7 censurato dispone che dalla sua attuazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione».

Ne consegue - ad avviso della difesa erariale - la lesione degli artt. 81 [terzo comma] Cost. e 17 [lettera f] dello statuto di autonomia, nonché della norma interposta dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), giacché, a fronte della disciplina innanzi ricordata, la «clausola di invarianza [...] finisce con l'essere una mera clausola di stile [...] del tutto avulsa dalla effettiva realtà economica e finanziaria», come, del resto, sarebbe dimostrato dal fatto che «la disposizione è del tutto sprovvista della Relazione tecnica di accompagnamento», di cui al citato art. 17 della legge n. 196 del 2009.



1.3.- È, da ultimo, impugnato l'art. 11 della medesima legge regionale n. 14 del 2019, che sostituisce le parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2020» nel contesto dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n.8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale). Norma, quest'ultima, che, a sua volta, rinviava alla scadenza della predetta data (del 31 dicembre 2018) l'applicazione, nei confronti degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati (ad eccezione degli enti finanziati con il fondo sanitario regionale), di cui al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I.), delle disposizioni dell'art. 11 della legge della regione Siciliana 13 gennaio 2015, n. 3 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2015. Disposizioni finanziarie urgenti. Disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci), concernenti i principi contabili e schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma impugnata recherebbe un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che ascrive allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, giacché - dopo l'ultimo differimento al 1° gennaio 2019 previsto dalla citata legge regionale n. 8 del 2018 - «dispone un ulteriore rinvio di ben due anni del termine di adozione per gli organismi e degli enti strumentali della Regione», della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011, mettendo in evidenza «un'innegabile volontà di elusione di quei principi».

2.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha chiesto dichiararsi «inammissibile o, comunque, non fondato il ricorso».

2.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, la resistente si limita a rappresentare che provvederà, «con apposita modifica normativa “alla quantificazione dell'onere annuo” con la relativa copertura finanziaria “alla legge di bilancio”».

2.2.- In riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della stessa legge regionale, la Regione Siciliana ne eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità per erronea individuazione del parametro costituzionale che si assume vulnerato, dovendo esso ravvisarsi non già nell'art. 17, lettera *f*), dello statuto, bensì nell'art. 14, lettera *q*), che precede, il quale intesta alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato».

Nel merito, la difesa regionale premette, e ribadisce in memoria, che i dipendenti destinatari della norma sarebbero solo quelli di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, recante «Nuove norme per il personale della Amministrazione regionale» e altre norme per il personale comandato, dell'occupazione giovanile e i precari delle unità sanitarie locali), il cui trattamento è regolato dall'art. 51 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, il quale, al comma 3, stabilisce che «il trattamento pensionistico complessivo annuo lordo non può superare l'ottantacinque per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni». Sicché, al momento della risoluzione del rapporto, le erogazioni di carattere pensionistico dovrebbero ridursi di «un'aliquota non inferiore al 25%», dovendo, altresì, tenersi conto che i dipendenti potenzialmente interessati dalla norma censurata sarebbero circa cento, con «ricadute patrimoniali pressoché consequenziali irrisorie».

Inoltre, quanto al comma 2 del censurato art. 7, la difesa regionale evidenzia che il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 dicembre 2017 (Adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita) ha incrementato di 5 mesi i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici di cui all'art. 12, commi 12-*bis* e 12-*quater*, del d.l. n. 78 del 2010 (come convertito), per cui - avendo ciò snaturato «l'iniziale perimetro di calcolo dei requisiti di pensione, come previsto dalla richiamata legge reg. n. 9/2015» - il censurato comma 2 dell'art. 7 in esame risponderebbe alla *ratio* dell'art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015, e cioè quella di consentire, «ai dipendenti che avevano già presentato istanza di ottenere il collocamento a riposo», sterilizzando detto incremento, senza però introdurre alcuna deroga al regime ordinario dei requisiti di accesso al pensionamento dei dipendenti della Regione Siciliana e senza, di conseguenza, comportare alcun incremento di spesa sul bilancio regionale.

Argomentazioni, queste, che la resistente sostiene essere, peraltro, coerenti «con la relazione tecnica depositata dall'ARS sull'articolo 9 del DDL 491, corrispondente all'impugnato art. 7 della legge regionale n. 14 del 2019, utilizzata poi dal competente Assessorato regionale nel controdedurre alle osservazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze»; controdeduzioni che il Governo non avrebbe tenuto in considerazione nel decidere sull'impugnativa in esame.



2.3.- Infine, quanto all'ultima questione proposta con il ricorso, relativa all'art. 11 indicato, la difesa regionale rappresenta che la proroga ivi disposta - rispetto ad un termine già prorogato senza censure da parte dello Stato - si sarebbe resa necessaria affinché alcuni enti e organismi regionali potessero «adeguarsi alle regole dell'armonizzazione contabile», là dove, peraltro, la Regione Siciliana avrebbe, comunque, dato «avvio ai processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio», essendosi, quindi, «correttamente attenuta a tutti gli insegnamenti» della giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalla sentenza n. 178 del 2012.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sicilia n. 14 del 2019, che viene in primo luogo in esame, è fondata.

3.1.- Giova, anzitutto, rammentare l'orientamento costante di questa Corte secondo cui il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale. Del resto, è lo stesso statuto della Regione Siciliana che, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera *p*), ne condiziona, al suo unico comma, l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

3.2.- Nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell'art. 19 della legge 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni - ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. - di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati).

Il denunciato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019 ha viceversa circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni», pur dotando detto Ufficio di personale.

La norma impugnata, dunque, viene ad autorizzare spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli.

Si tratta, quindi, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo comma, Cost.

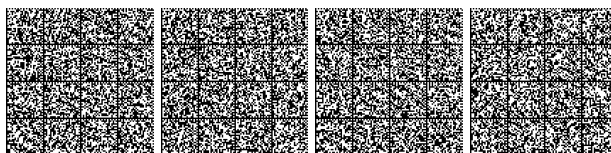
4.- Anche la questione di legittimità dell'art. 7 della stessa legge reg. n. 14 del 2019 è fondata.

4.1.- Va, anzitutto, disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Siciliana in ragione della non corretta individuazione del parametro statutario di riferimento, che, secondo la resistente, andrebbe individuato nella lettera *q*) dell'art. 14 dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione stessa competenza legislativa esclusiva sullo stato giuridico ed economico degli impiegati regionali.

A tal fine è dirimente rammentare quanto già evidenziato (punto 3.1., che precede) circa l'applicazione immediata, anche alla Regione Siciliana, del precetto di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost., là dove, peraltro, il parametro costituzionale indicato dallo stesso ricorrente trova comunque evidenza, nella sua più ampia portata, in base alla sostanza delle censure svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.2.- Venendo alla proposta questione di legittimità costituzionale, occorre anzitutto premettere che il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale è a carico di apposito Fondo di Quiescenza, (art. 15 della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009»), «avente natura giuridica di ente pubblico non economico» (comma 2), con propria dotazione finanziaria iniziale, cui provvede la Regione.

Il Fondo, in particolare, è gravato (art. 15, comma 7) dell'onere del trattamento di quiescenza del personale destinatario delle disposizioni di cui al primo comma dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 21 del 1986, con apposito trasferimento ad esso della contribuzione previdenziale a carico del dipendente ed a carico dell'Amministrazione regionale (art. 15, comma 9).





Quanto, poi, al personale di cui al secondo e terzo comma del citato art. 10, l'onere del trattamento di quiescenza, nonché quello relativo all'indennità di buonuscita di tutto il personale regionale, a decorrere dall'esercizio finanziario 2010, «è a carico del bilancio della Regione che provvede al relativo pagamento tramite il Fondo, attraverso appositi trasferimenti» (art. 15, comma 8).

Giova rammentare, altresì, che il comma primo dell'art. 10 della legge reg. n. 21 del 1986 aveva previsto, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, che al personale regionale - tranne per quello in servizio (o comunque assunto in base a concorsi indetti entro la predetta data) o già in quiescenza (commi secondo e terzo dello stesso art. 10) - trovasse applicazione la disciplina del trattamento di quiescenza e delle prestazioni previdenziali dettata dalle norme relative agli impiegati civili dello Stato, «restando ferma la competenza diretta della Regione per l'amministrazione dei relativi trattamenti».

Soltanto con l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2003, n. 21 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2004) si è provveduto ad estendere al personale di cui ai citati commi secondo e terzo dell'art. 10 della legge reg. n. 21 del 1986 il «sistema contributivo di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e successive modifiche ed integrazioni», nonché le norme statali concernenti i requisiti per l'accesso alle prestazioni previdenziali; inoltre, lo stesso art. 20, al comma 6, ha previsto che per tutto il personale della Regione (senza eccezioni) la liquidazione dell'indennità di buonuscita (fatta salva la quota già maturata) avvenga con le modalità di calcolo dettate «dalle disposizioni statali che disciplinano la materia».

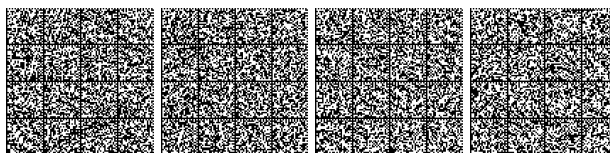
Quanto, poi, al calcolo della residua quota retributiva di pensione del personale regionale destinatario delle disposizioni di cui all'art. 10, commi secondo e terzo, della legge reg. n. 21 del 1986, l'art. 51 della citata legge reg. n. 9 del 2015 ha stabilito che venga effettuato «in base alle norme relative agli impiegati civili dello Stato» (comma 1), indicando nella misura massima dell'«ottantacinque per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni» il tetto del trattamento pensionistico complessivo annuo lordo (comma 3), ma comunque non inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato (comma 6).

Il successivo art. 52 (richiamato dal censurato art. 7 della legge reg. n. 14 del 2019) ha disposto, sempre nei soli confronti dei dipendenti anzidetti - collocati, però, in quiescenza entro il 31 dicembre 2020 con i requisiti pensionistici di cui al decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, per i quali trovano applicazione i trattamenti di pensione disciplinati dall'art. 20 della legge reg. n. 21 del 2003 - «una decurtazione della quota retributiva tale da determinare una riduzione complessiva del 10 per cento sul trattamento pensionistico complessivo annuo lordo finale, che non può in ogni caso superare il novanta per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni per coloro che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2016 e dell'ottantacinque per cento per coloro che maturano i requisiti dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020» (comma 1).

Il comma 5 dello stesso art. 52 (anch'esso richiamato dal censurato art. 7 della legge reg. n. 14 del 2019) ha, quindi, stabilito che, «al fine di ridurre ulteriormente la spesa per il personale in servizio e di contenere la spesa pensionistica a carico del bilancio della Regione, i dipendenti che, nel periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020, maturino i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, possono presentare la domanda di collocamento anticipato in quiescenza» entro 180 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della stessa legge reg. n. 9 del 2015.

Infine, il comma 8 del medesimo art. 52 ha previsto che il «trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati in quiescenza ai sensi del presente articolo è corrisposto con le modalità e i tempi previsti dai commi 484 e 485 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147», recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)»: ossia, quanto ai tempi, decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro ovvero dodici mesi in casi particolari (cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio), fatta eccezione «per i soggetti che hanno maturato i relativi requisiti entro il 31 dicembre 2013» (comma 484).

4.3.- L'art. 7 della legge regionale n. 14 del 2019 estende, come detto, ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (cosiddetta «quota 100», ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della cosiddetta «quota 100» di poter conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione, dettati dal citato d.l. n. 201 del 2011) previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito; mentre il comma 2 dello stesso art. 7, individua, per una certa categoria di dipendenti regionali - quelli di cui all'art. 52, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2015 - requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l'incremento



della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 (aggiornati a cadenza triennale con decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanare almeno dodici mesi prima della data di decorrenza di ogni aggiornamento) e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici.

4.4.- Gli oneri derivanti dalla complessiva "manovra pensionistica" recata dal d.l. n. 4 del 2019, tra cui in particolare la cosiddetta "quota 100", sono individuati dall'art. 28, comma 1, del medesimo decreto-legge e complessivamente valutati «in 4.719,1 milioni di euro per l'anno 2019, in 8.717,1 milioni di euro per l'anno 2020», nonché in importi progressivamente più elevati per gli anni successivi, venendo indicate anche le risorse per farvi fronte [comma 2, lettere a) e b)].

Quanto, poi, al finanziamento del trattamento di fine servizio di cui all'art. 23 del medesimo d.l., il relativo accesso è garantito, al comma 3, attraverso l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito Fondo «con una dotazione iniziale pari a 75 milioni di euro per l'anno 2019». La garanzia del Fondo copre l'80 per cento del finanziamento di cui al comma 2 e dei relativi interessi. Il Fondo è ulteriormente alimentato con le commissioni, orientate a criteri di mercato, di accesso al Fondo stesso, che a tal fine sono versate sul conto corrente presso la tesoreria dello Stato.

4.5.- Secondo la resistente, l'estensione della cosiddetta "quota 100" ai dipendenti della Regione siciliana non comporterebbe - come previsto dal comma 3 dell'art. 7 della legge regionale impugnata - nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale; ne potrebbero derivare, anzi, risparmi di spesa.

4.6.- A dimostrazione di quanto precede, la Regione resistente, come detto, sostiene che i destinatari della norma denunciata sarebbero solo i dipendenti di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1986, da individuarsi concretamente in soltanto circa 100 unità, là dove, poi, la previsione del comma 2 dello stesso art. 7 risponderebbe alla *ratio* dell'illustrato art. 52, comma 5, della legge regionale n. 9 del 2015, che, nel consentire di ottenere, ai dipendenti che lo avevano già richiesto, il collocamento a riposo, non introdurrebbe alcuna deroga al regime ordinario dei requisiti di accesso al pensionamento dei dipendenti della Regione Siciliana, né ciò comporterebbe un ricambio di personale tramite nuove assunzioni, impedito - come innanzi evidenziato - dall'art. 4 della stessa legge regionale n. 14 del 2019.

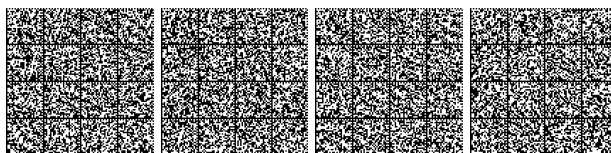
4.6.1.- Tuttavia, la asserita limitazione della platea dei destinatari ai dipendenti di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1986 non risulta confortata dalla chiara formulazione dell'impugnato art. 7, comma 1, là dove, peraltro, una siffatta limitazione neppure assume il rilievo che intende attribuirle la Regione, poiché l'art. 20 della legge regionale n. 21 del 2003 ha esteso - come visto - anche al personale anzidetto i requisiti pensionistici degli impiegati civili dello Stato.

Quanto, poi, al comma 2 impugnato, esso interviene in senso più favorevole sui requisiti di accesso alla pensione, valorizzando quelli previgenti al d.l. n. 201 del 2011 e sterilizzando il relativo incremento derivante dalla cosiddetta "speranza di vita" (di cui, anzitutto, al d.l. n. 78 del 2010), essendo quindi dubbio che, per i dipendenti regionali cui tale disposizione fa riferimento, non si sia consentito di andare in pensione in deroga alla disciplina ordinaria dettata dalla legislazione statale, così da non gravare con maggiore incidenza (essendo pensionati con minore età anagrafica) sul "Fondo pensioni Sicilia".

4.7.- Quel che, però, più risalta, e decisamente rileva, è che, a fronte di così incisivi interventi nel settore previdenziale (sui trattamenti di pensione e su quelli di fine servizio) come quelli disciplinati dagli artt. 14 e 23 del d.l. n. 4 del 2019, che investono anche la platea dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che hanno comportato per lo Stato ingenti oneri finanziari, la difesa regionale - nonostante che l'art. 7 denunciato estenda detti interventi ai dipendenti della Regione con una clausola di invarianza finanziaria - si limita a deduzioni affatto generiche e non del tutto concludenti quanto all'insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale, in toto gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione. E ciò senza, appunto, fornire riscontro alcuno ai propri assunti.

Analogamente è da ravvisarsi per le difese regionali contrastanti la violazione - evocata dal ricorrente - della norma interposta di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, per l'assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

A tal riguardo, va ricordato che, ai sensi del citato art. 17, comma 3, «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti».



Il successivo comma 6-*bis* precisa, poi, che «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria».

Il comma 7, primo periodo, dello stesso art. 17 stabilisce, infine, che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Si tratta di "metodologie di copertura" finanziaria delle leggi di spesa che, richiamando proprio l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 19, comma 2, della medesima legge n. 196 del 2009 prevede che siano utilizzate anche dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La resistente, a tal fine, si limita a richiamare a sostegno «la relazione tecnica depositata dall'ARS sull'articolo 9 del DDL 491, corrispondente all'impugnato art. 7 della legge regionale n. 14 del 2019, utilizzata poi dal competente Assessorato regionale nel controdedurre alle osservazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze»; tuttavia, non solo di tale relazione non si fornisce dettaglio alcuno, ma l'art. 9 citato riguarda tutt'altra materia, ossia quella delle «Convenzioni» relative al sistema di gestione del ciclo dei rifiuti.

Questa Corte (con la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ha già posto in rilievo come una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

Nella specie, come detto, le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale che comporta l'art. 7 denunciato sono generiche e prive di riscontri ed evocano, peraltro, un assunto - quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni - che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente. E ciò in quanto la sostenibilità del sistema pensionistico regionale - anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale ad "integrazione" - vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni.

Donde, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere - come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" - l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto.

5.- Infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale n. 14 del 2019 è fondata.

5.1.- Va, anzitutto, ricordato che l'art. 11 della legge della regione Siciliana n. 3 del 2015 - nelle more della definizione, in conformità con lo statuto regionale, mediante le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), della decorrenza e modalità di applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2019 e successive modifiche ed integrazioni, secondo quanto previsto dall'art. 79 del decreto stesso - aveva previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la Regione e i suoi enti e organismi strumentali (esclusi quelli del settore sanitario) avrebbero applicato le disposizioni del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011 «secondo quanto previsto dal presente articolo».

Per quanto concerne gli organismi e gli enti strumentali regionali, i successivi commi 2 e 3, nel loro combinato contesto rinviano all'esercizio finanziario 2015 l'applicazione degli artt. 2 (affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria) e 4 (adozione del piano dei conti integrato) del citato d.lgs. n. 118 del 2011.

Infine, il successivo comma 9 del medesimo art. 11 imponeva a detti enti strumentali l'adeguamento dei propri regolamenti contabili alle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 «entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, fermo restando che le disposizioni dei regolamenti in contrasto con quelle del medesimo decreto legislativo cessano di avere efficacia dall'1 gennaio 2015».

L'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2018, modificando il comma 3 dell'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2017, ha imposto agli organi di amministrazione di enti istituiti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, di adottare entro il rendiconto generale o il bilancio d'esercizio entro il 30 giugno dell'anno successivo, pena la decadenza dell'organo e la nullità degli atti adottati. Tale disposizione, stabilisce il comma 2 dell'art. 7 citato, trova applicazione dal 1° gennaio 2019.



Lo stesso art. 7 della legge regionale n. 8 del 2018 aveva disposto, prima della novella introdotta dall'art. 11 impugnato, che per detti enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, le disposizioni dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015 trovassero applicazione «entro e non oltre il 31 dicembre 2018».

La norma denunciata ha, poi, procrastinato di due anni (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2020) l'adozione, per gli organismi e per gli enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011, secondo quanto già disposto dal citato art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015.

5.2.- In forza dell'art. 79 del d.lgs. n. 118 del 2011, «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni» di cui allo stesso decreto legislativo «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Nella specie, la Regione ha disposto una dilazione (ulteriore) dell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, in riferimento agli enti strumentali regionali, con legge regionale e non - come, semmai, avrebbe dovuto - con la procedura concertativa o "pattizia" richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, in forza delle norme di attuazione dello statuto, che richiedono l'attivazione della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello stesso statuto.

Del resto, la stessa sentenza n. 178 del 2012 di questa Corte, richiamata dalla difesa regionale, ribadisce che l'art. 27 citato «non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure [id est.: le procedure pattizie], con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria».

La circostanza, poi, che la decorrenza da ultimo indicata con l'art. 11 censurato segua altri analoghi interventi del legislatore regionale, non fatti oggetto di impugnativa statale, non può costituire elemento emendativo della dedotta, e sussistente, lesione dell'evocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, tenuto conto inoltre (come messo in evidenza dalla sentenza n. 80 del 2017) della indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, della natura del d.lgs. n. 118 del 2011 di norma interposta in tale materia e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo (il quale, tra l'altro, stabilisce: «A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto») è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*  
e *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200235





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 88

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Inquadramento del personale giornalista appartenente al ruolo unico regionale in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale - Definizione, in via transitoria, del relativo trattamento giuridico ed economico, con efficacia fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL per l'attuazione dell'art. 18-bis del CCNL Funzioni locali 2016-2018 e dell'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019.**

– Legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 3 e 8.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Firenze, Piazza del Duomo n. 10;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, comma 2, comma 3 e conseguentemente il comma 5, che contiene la clausola di cedevolezza, dell'art. 3 e dell'art. 8 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2020, intitolata «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale n. 43/2006 e alla legge regionale n. 9/2011», pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 69 del 24 luglio 2020, pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione n. 73 del 29 luglio 2020 recante: «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale n. 43/2006 e alla legge regionale n. 9/2011», per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera 1) e terzo comma, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma della Costituzione e articoli 1, 2 e 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'art. 9, della legge n. 150 del 2000, e con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

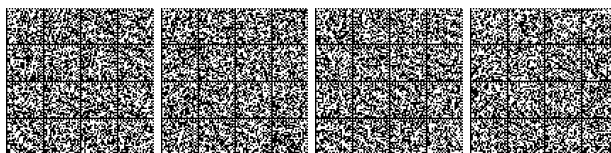
E ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 10 settembre 2020.

FATTO

La legge della Regione Toscana del 24 luglio 2020 n. 69 recante «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale 43/2006 e alla legge regionale 9/2011» detta disposizioni inerenti l'inquadramento del personale giornalista delle strutture speciali per le attività di informazione del Consiglio regionale e degli organi di governo della regione, definendone, in via transitoria, il relativo trattamento giuridico ed economico.

La legge regionale in oggetto contempla talune disposizioni che appaiono costituzionalmente illegittime, in quanto contrastanti con le norme generali inerenti la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, riconducibile all'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera 1), 117 comma 3, in materia di finanza pubblica, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione e articoli 1, 2 e 40 del decreto legislativo 165 del 2001 e all'art. 9, della legge 150 del 2000, e con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In particolare, contrastano con le disposizioni summenzionate, e sono pertanto illegittime le norme di cui gli articoli 1, comma 1, comma 2, comma 3 e conseguentemente il comma 5, che contiene la clausola di cedevolezza, l'art. 3 e l'art. 8 della legge in esame della Regione Toscana n. 69 del 2020 e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 10 settembre 2020, sono impuginate per i seguenti;



## MOTIVI

1. Illegittimità degli articoli 1, comma 1, comma 2, comma 3 e conseguentemente il comma 5, che contiene la clausola di cedevolezza, della legge Regione Toscana n. 69 del 2020, intitolata «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale 43/2006 e alla legge regionale 9/2011», per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera 1) e terzo comma, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma della Costituzione e agli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'art. 9, della legge n. 150 del 2000, e del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, della legge in esame n. 60 del 2020 recante «Inquadramento del personale giornalista» inquadra il personale giornalista nella categoria D del CCNL Funzioni locali mentre il comma 2, richiamando la legge di bilancio n. 160 del 2019 (che ha introdotto il comma 5-*bis* all'art. 9 della legge n. 150/2000) attribuisce un assegno ad personam riassorbibile.

Il comma 3 affida ad una deliberazione della Giunta regionale l'attuazione dei precedenti commi 1 e 2, ivi compresa la definizione di tabelle di equiparazione; il comma 5 poi circoscrive l'efficacia dei predetti commi solo fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL Funzioni locali 2016-2018 per l'attuazione dell'art. 18-*bis* del medesimo CCNL recante «Istituzione dei nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione».

Tali previsioni (disciplina del trattamento economico, ivi compresa la materia degli inquadramenti del personale) sono disciplinate dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva di competenza, quindi, del legislatore statale e pertanto si pongono in contrasto con gli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e l'art. 9 della legge 150 del 2000, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera 1) in materia di ordinamento civile nonché del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Lo stesso legislatore regionale mostra di avere consapevolezza che la disciplina anche di tale personale, in particolare, con espresso riferimento alla individuazione di tabelle di equiparazione, riconducibili alla materia del trattamento giuridico ed economico del personale, non può che essere retta dalle disposizioni della contrattazione collettiva.

Quanto alla transitorietà della norma, c.d. clausola di cedevolezza, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2019 secondo cui «quanto al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, è da osservare che il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria».

In ordine alla predisposizione delle suddette tabelle di equiparazione, da cui discenderebbero effetti giuridico/economici, sembrerebbe altresì ricorrere l'ipotesi di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Ed infatti tale disciplina, in quanto valevole (seppur per un periodo limitato) per il solo personale della Regione Toscana, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini e, nella specie, fra i lavoratori pubblici della categoria in argomento per i quali solo il CCNL assicurerebbe uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

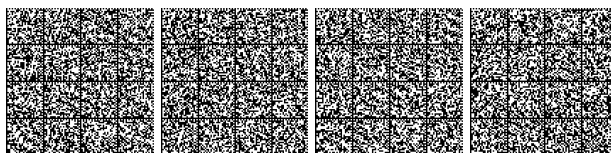
Come noto, la vigente normativa in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001, concernente «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» e nella legge n. 150 del 2000 concernente «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni».

Come più volte ribadito da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, «a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (tra le ultime, sentenze n. 62 e n. 10 del 2019)».

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi.

«Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Di conseguenza, il rapporto di impiego dello stesso personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva» (Corte costituzionale sentenza n. 154 del 2019, sentenze nn. 72 e 160 del 2017).

Tale disciplina, peraltro, «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 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), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (Corte costituzionale sentenza n. 314 del 2003; *cf.* anche sentenza n. 81 del 2019).



Pertanto, in relazione al riparto di competenza tra Stato e Regione, ciò comporta che la disciplina del trattamento economico e, più in generale di quella del rapporto di impiego pubblico, ivi compresa la materia degli inquadramenti del personale, rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 213 del 2012, nn. 160 e 175 del 2017, sentenza n. 154 del 2019), che in tal modo fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati» (Corte costituzionale sentenza n. 189 del 2007).

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 112 del 2020 e nelle precedenti decisioni di analogo tenore, le nn. 10 e 81 del 2019, ha così argomentato: «In riferimento all'art. 2, commi 2 e 6, della legge regionale impugnata, la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali va esaminata alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modifiche e integrazioni».

Il decreto legislativo n. 165 del 2001 demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40, il quale, a sua volta, nel testo novellato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) dispone che «[n]ell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere istituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità».

Con riferimento ai dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti, rilevano l'art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, che prevede che «gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti» e, il successivo comma 5, secondo cui «negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti».

Tale disposizione prevede per le sole Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione, agli addetti agli uffici stampa, del contratto collettivo riconosciuto dai singoli ordinamenti, fino alla definizione di una specifica disciplina in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019.

La peculiare posizione degli addetti agli uffici stampa regionali trova oggi una regolamentazione nell'intervenuta normativa di cui alla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha introdotto il comma 5-bis nella legge n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile.

Tale norma, essendo contenuta nella legge di bilancio, decorre dal 1° gennaio 2020, con riferimento alla possibilità per le amministrazioni di valutare discrezionalmente il mantenimento dell'assegno ad personam.

Si tratta di norma che «deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale» (Corte costituzionale sentenza n. 112 del 2020).

È, dunque, evidente che la regolazione del rapporto di lavoro del personale in questione è riconducibile alla competenza statale in materia di ordinamento civile, come codesta Corte ha avuto modo di affermare con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di due previsioni regionali analoghe a quelle oggetto del presente giudizio, l'una della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'altra della Regione Lazio, che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa regionali, sul presupposto dell'illegittima invasione della sfera di competenza del legislatore statale, a cui spetta in via esclusiva porre la disciplina del rapporto di lavoro pubblico.

Ed in vero, il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali (negoziato dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali del comparto) ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali, così da escludersi la legittimità di una legge regionale che prevede «l'applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana», poiché lesiva della sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego (sentenza n. 10 del 2019).



La particolare area di contrattazione prevista dalla disciplina statale, peraltro, non è stata mai attuata dalla contrattazione collettiva e la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali, come già detto, è attualmente definita non già da un contratto negoziato dal sindacato dei giornalisti, ma dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018, non sottoscritto dalla Federazione nazionale della stampa italiana.

Non risulta attuata la speciale sezione contrattuale per specifiche professionalità, prevista dal comma 2 dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tuttavia, come Codesta Ecc.ma Corte ha già avuto modo di rilevare con riguardo ad un'analoga previsione normativa della Regione Basilicata, «la mancata attuazione della disciplina statale non esclude che la legge regionale della Basilicata n. 7 del 2001, la quale prevede che gli uffici stampa regionali operano come redazioni giornalistiche e che agli addetti si applica il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti e prevede, altresì, una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'associazione della stampa di Basilicata, invada la competenza statale, con riferimento all'ordinamento civile».

«La suddetta invasione di competenza è funzionalmente correlata alla violazione degli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico, originato da un 'autorizzazione priva di valido presupposto normativo, non potendo la regione allocare le risorse in difetto di competenza legislativa» (Corte costituzionale sentenza n. 112 del 2020).

Quindi, la definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, operato mediante la tecnica del rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, non solo integra una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal decreto legislativo n. 165 del 2001, ma, nella prospettiva propria dello specifico giudizio a qua, comporta un aumento illegittimo della spesa.

Tale aumento esorbita dalle risorse entro cui si muove la stessa contrattazione collettiva pubblica, risorse che sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che vedono nei limiti alla spesa per il personale un importante strumento di contenimento per assicurare l'equilibrio di bilancio di tutto il settore pubblico allargato.

2. Illegittimità dell'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2020, intitolata «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale 43/2006 e alla legge regionale 9/2011», per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera 1) e terzo comma, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma della Costituzione, agli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'art. 9 della legge n. 150 del 2000 e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 75 del 2017, e del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 3 della legge n. 69 del 2020 in esame recante «Fondo salario accessorio del personale del comparto» introduce espressamente una deroga al limite imposto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 75 del 2017.

La disposizione prevede che il limite delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, è stabilmente incrementato dei risparmi che conseguono dal progressivo riassorbimento dell'assegno «ad personam» previsto dall'art. 1, comma 160, della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), a seguito dell'inquadramento del personale giornalista nel nuovo ordinamento professionale, i quali sono riconvertiti al finanziamento dei fondi per il trattamento accessorio ai sensi di quanto previsto dall'art. 67, comma 2, lettera d), del CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018.

Sempre la medesima disposizione regionale consente di incrementare il predetto limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, anche per le risorse stanziati nell'esercizio 2019 per le retribuzioni variabili di tale personale.

La norma regionale interviene sia in una materia disciplinata dalla contrattazione collettiva, recante le modalità di costituzione e di appostamento delle risorse finanziarie nel «Fondo risorse decentrate» di cui all'art. 67 del CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018 sia in materia di limiti al trattamento accessorio normativamente disciplinati dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, come peraltro anche espressamente richiamati dal comma 11, dell'art. 67, del citato CCNL.

Tale disposizione determina anche effetti emulativi da parte di altre regioni, che dovranno applicare le modalità di attribuzione e di riassorbimento del dell'assegno «ad personam» previsto dall'art. 1, comma 160, della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020).

Inoltre, dal punto di vista degli effetti finanziari, con la disposizione regionale in esame confluiscono nel «Fondo risorse decentrate» emolumenti retributivi in forma duplicata in quanto, nella quantificazione dell'assegno «ad personam» soggetto a graduale riassorbimento, risultano ricomprese anche le voci retributive di parte variabile del Contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) che, in tale ambito negoziale privatistico, assumono generalmente natura fissa e ricorrente, con ciò determinando una evidente duplicazione di oneri a carico della finanza pubblica.





Infine, la citata norma regionale risulta prevaricare anche le future determinazioni che saranno assunte in sede negoziale, all'esito dell'apposita sequenza contrattuale prevista dalla dichiarazione congiunta n. 8 allegata al CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, sottoscritta tra l'Aran e le Organizzazioni sindacali con l'intervento della FNSI, volta proprio a disciplinare in maniera omogenea le modalità di attribuzione e di riassorbimento del predetto dell'assegno «ad personam».

La disposizione regionale in esame contrasta con l'art. 117, secondo comma, lett 1) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, nonché con il comma 3 del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

3. Illegittimità dell'art. 8 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2020, intitolata «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale 43/2006 e alla legge regionale 9/2011», per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera 1) della Costituzione in materia di ordinamento civile, anche in relazione agli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'art. 9 della legge n. 150 del 2000, e del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 8 recante «Inquadramento del personale giornalistico. Sostituzione dell'art. 5 della legge regionale 9/2011» nel modificare l'art. 5 della legge regionale n. 9 del 2011, interviene sull'inquadramento del personale giornalista appartenente al ruolo unico regionale in servizio a tempo indeterminato presso l'ufficio stampa del consiglio regionale.

Al riguardo, si richiamano le osservazioni formulate per l'art. 1, anche con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 213 del 2012, secondo cui anche la materia degli inquadramenti del personale, è riservata dalla legge alla contrattazione collettiva (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001.n. 165).

Tali previsioni (disciplina del trattamento economico, ivi compresa la materia degli inquadramenti del personale) sono disciplinate dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva di competenza, quindi, del legislatore statale e pertanto si pongono in contrasto con gli articoli 1, 2 e 40 del decreto legislativo n.165 del 2001 e con l'art. 9 della legge n. 150 del 2000, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera 1) in materia di ordinamento civile nonché del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, comma 2, comma 3 e conseguentemente il comma 5, che contiene la clausola di cedevolezza, dell'articolo 3 e dell'articolo 8 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2020, intitolata «Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge regionale 43/2006 e alla legge regionale 9/2011», per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera 1) e 117, terzo comma, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, agli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 9 della legge n. 150 del 2000 e all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75 del 2017, e del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 10 settembre 2020 e della relazione allegata al verbale;
2. Copia della impugnata legge della Regione Toscana n. 69 del 2020.

Roma, 18 settembre 2020

*L'Avvocato dello Stato: MANGIA*



## N. 89

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Norme per il funzionamento e i compiti del Corpo forestale della Regione - Modificazioni dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2007 - Previsione che l'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione, in analogia agli incrementi riconosciuti con d.P.R. n. 39 del 2018 al personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile, è definito in sede di contrattazione sindacale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche dell'art. 3 della legge regionale n. 10 del 2018 - Autorizzazione del Corpo forestale della Regione, al fine di sopperire ai vuoti di organico necessari all'espletamento delle funzioni dei distaccamenti forestali dipendenti dal Servizio ispettorato, ad attivare l'istituto del comando di cui al comma 2-sexies dell'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 per l'utilizzo del personale del Corpo di vigilanza degli Enti parco - Previsione che il trattamento economico fondamentale del personale comandato rimane a carico degli Enti di provenienza.**

– Legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), art. 1, commi 10 e 11, lettera b).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (FAX 06/96514000 PEC ags\_m2@mail-cert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione siciliana, in persona del suo Presidente *pro tempore*, con sede in Palermo (90129), Palazzo d'Orleans, alla piazza Indipendenza n. 21 per la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 10 e 11 dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 20 luglio 2020, n. 16 — «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie» —, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 10 settembre 2020.

## PREMESSE DI FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Sicilia del 24 luglio 2020, n. 40, S.O. n. 25, è stata pubblicata la legge regionale n. 16 del 20 luglio 2020, intitolata: «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie».

Il comma 10 dell'art. 1 di tale legge recita: «Al comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 4/2007 è aggiunto il seguente periodo: “L'adeguamento della suddetta indennità mensile pensionabile, in analogia agli incrementi riconosciuti con Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39, al personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile, è definito in sede di contrattazione sindacale”».

Il comma 11 del medesimo articolo recita invece: «All'art. 3 della legge regionale 10 luglio 2018, n. 10 sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1 dopo le parole “comma 2” è aggiunta la parola “sexies”;

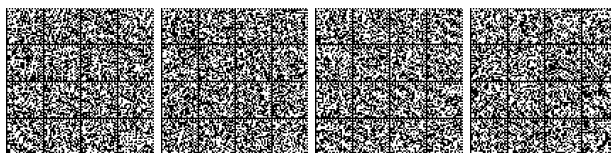
b) il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. Il trattamento economico fondamentale del personale comandato di cui al comma 1 rimane a carico degli Enti di provenienza”».

Tali norme sono costituzionalmente illegittime in quanto contrastano con norme dello Statuto e dello Stato e violano, sotto diversi profili, l'art. 117 della Costituzione.

In particolare, si ritiene che vada dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme su accennate, limitatamente:

all'art. 1, comma 10, nella parte in cui prevede che l'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione siciliana sia definito in sede di contrattazione collettiva senza indicare la copertura finanziaria, con ciò violando sia le competenze statutarie sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione a principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica;

all'art. 1, comma 11, lettera b), nella parte in cui, novellando il comma 2 dell'art. 3 della legge regionale 10 luglio 2018, n. 10, prevede che il trattamento economico fondamentale del personale comandato di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 rimanga a carico degli enti di provenienza, con ciò violando, oltre che le competenze statutarie, sia l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, in materia di ordinamento civile, sia il terzo comma del medesimo art. 117, in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.



Tanto per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

L'art. 1, comma 10, della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16

Come accennato in premessa, il decimo comma dell'art. 1 della legge regionale all'esame interviene sull'art. 1, sesto comma, della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 4, contenente norme in materia di personale del Corpo forestale della Regione.

Nel testo originario, tale norma stabiliva — e tuttora stabilisce — che: «Al personale del Corpo forestale della Regione siciliana di cui alla presente legge, si applica il contratto dei dipendenti regionali e viene attribuita l'indennità mensile pensionabile corrisposta in misura pari alle corrispettive qualifiche del personale del Corpo forestale dello Stato».

Il decimo comma dell'art. 1 della legge regionale n. 16/2020 ha aggiunto a tale disposizione il seguente periodo: «L'adeguamento della suddetta indennità mensile pensionabile, in analogia agli incrementi riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39, al personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile, è definito in sede di contrattazione sindacale».

Orbene, il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39, attua il «Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare "Triennio normativo ed economico 2016-2018"». Tale decreto contiene la disciplina dei trattamenti economici, e relativi incrementi, di detto personale, ivi compresa l'indennità mensile pensionabile, e, all'art. 36, dispone in merito alla copertura finanziaria degli oneri economici conseguenti a valere sulle risorse stanziare per i rinnovi contrattuali del settore statale dalle rispettive leggi di bilancio relative alle annualità 2016, 2017 e 2018.

La norma regionale impugnata, nel demandare la definizione dell'adeguamento della suddetta indennità mensile pensionabile alla contrattazione sindacale, omette invece di indicare la relativa, necessaria copertura finanziaria: lacuna tanto più grave ove si consideri che la sessione negoziale del personale del comparto della Regione siciliana relativa al triennio 2016-2018 si è già conclusa e che gli oneri rivenienti dall'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile in parola producono effetti sia sulla spesa strutturale del personale medesimo sia sui relativi trattamenti pensionistici.

La disposizione viola così il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, rilevante ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, secondo il quale ogni norma che importi nuove o maggiori spese deve inderogabilmente indicare i mezzi per farvi fronte.

Tale principio vale anche per le autonomie speciali: ed infatti, come codesta Ecc.ma Corte ha più volte avuto occasione di affermare, «Il principio, stabilito dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, che prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. La copertura finanziaria di oneri attuali mediante entrate future: a) deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; b) è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo. Inoltre, c) l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri» (sentenza n. 213/2008); e ancora: «... I principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, tenuto conto della necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione)...» (sentenza n. 39/2014; ma v. anche le sentenze n. 103 del 2018, n. 62 del 2017, n. 40 del 2016 e numeri 82 e 46 del 2015).

La norma regionale qui esaminata contrasta, d'altra parte, con le previsioni dello stesso Statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), ed in particolare con quelle degli articoli 14 e 17, che disciplinano la potestà legislativa della Regione, nella quale non rientra la materia concernente la finanza pubblica.

Gli accennati profili evidenziano dunque il contrasto tra la impugnata disposizione, modificativa della previgente disciplina, e l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.



L'art. 1, comma 11, lettera *b*) della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16

L'art. 1, comma 11, della legge regionale n. 16/2020 interviene invece sull'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 il quale contiene disposizioni sul Corpo forestale regionale stabilendo, al comma 1, che, al fine di sopperire ai vuoti di organico necessari all'espletamento delle funzioni dei distaccamenti forestali dipendenti dal Servizio ispettorato, il Corpo stesso è autorizzato ad attivare l'istituto del comando di cui al comma 2-*sexies* dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l'utilizzo del personale del Corpo di vigilanza degli Enti parco.

Nella versione originaria, il successivo comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 disponeva che: «Il Ragioniere generale, alla data di perfezionamento del procedimento di cui al comma 1, è autorizzato ad apportare al Bilancio della Regione le conseguenti modifiche per lo spostamento delle risorse finanziarie necessarie al rimborso all'Amministrazione di provenienza del trattamento economico applicato al personale di cui al presente articolo».

L'art. 1, comma 11, lettera *b*) della legge gravata ha sostituito il riportato comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 con una disposizione che, a differenza di quanto stabilito in precedenza, trasla l'onere del trattamento economico fondamentale del personale comandato dal Corpo di destinazione — il Corpo forestale regionale — agli enti di provenienza.

La norma, accollando agli enti di provenienza l'onere del trattamento economico fondamentale del personale comandato presso il Corpo forestale regionale, eccede innanzitutto la competenza legislativa regionale invadendo quella riservata allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera *l*) della Costituzione in materia di ordinamento civile.

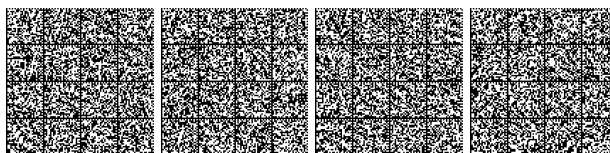
Come accennato in precedenza, il primo comma dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 prevede che: «Il Corpo forestale della Regione è autorizzato, al fine di sopperire ai vuoti di organico necessari all'espletamento delle funzioni dei distaccamenti forestali dipendenti dal Servizio ispettorato, ad attivare l'istituto del comando di cui al comma 2-*sexies* dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni per l'utilizzo del personale del Corpo di vigilanza degli Enti parco». Tale corpo di vigilanza è individuato dalle norme di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 — «Legge quadro sulle aree protette» —, in particolare dall'art. 21 per le «Aree naturali protette nazionali» e dall'art. 27 per le «Aree naturali protette regionali», ed è costituito da personale degli enti parco nazionali, degli enti parco regionali e anche da personale del (disciolto) Corpo forestale dello Stato, oggi sostituito dai Carabinieri forestali in seguito alla riforma di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124, poi attuata con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177.

Il comma 11, lettera *b*) dell'art. 1 della legge regionale n. 16/2020, modificando il criterio di riparto dell'onere economico del personale comandato presso il Corpo forestale regionale siciliano, il cui onere viene posto a carico dell'amministrazione di provenienza del dipendente, incide dunque sui diritti e sugli obblighi delle parti del rapporto giuridico di comando aggravando, dal punto di vista finanziario, la posizione dell'ente di provenienza, il quale, pur non fruendo delle prestazioni di lavoro del proprio dipendente comandato, è, ciononostante, tenuto a remunerarlo senza poi esserne rimborsato dal soggetto che di quelle prestazioni in concreto si avvale: tanto in violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di ordinamento civile dall'art. 117, comma secondo, lettera *l*) della Carta fondamentale.

Si noti, infatti, che il testo del primo comma dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 appare privo di qualunque specificazione riguardo all'individuazione del personale nei confronti del quale la Regione potrebbe attivare l'istituto del comando che potrebbe anche appartenere ad amministrazioni diverse dalla Regione medesima (ed al limite, data la totale genericità, persino al personale del disciolto Corpo forestale dello Stato, oggi sostituito dai militari dell'Arma dei Carabinieri); sicché la modifica introdotta dalla legge regionale qui contestata con la sostituzione del secondo comma dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 lascia indefinita la natura dell'ente a carico del quale si pretende di accollare l'onere finanziario del trattamento economico.

Anche questa assoluta mancanza di specificazione rappresenta un profilo di illegittimità della norma, evidenziando il contrasto sia con il secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile stabilita dalla lettera *l*) della disposizione, sia, come si dirà subito dopo, con il terzo comma dello stesso art. 117, per violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ma la censurata disposizione si pone altresì in aperto contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica — al quale anche le Regioni a statuto speciale sono tenute ad uniformarsi — consacrato nell'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (contenente «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») il quale stabilisce che: «In tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale».





Questa previsione appare del resto coerente con la natura stessa del comando, il quale ha natura provvedimentale e funzione di realizzazione dell'interesse dell'amministrazione alla migliore organizzazione (Cass. Lav. 17 febbraio 2004, n. 3097). In merito è stato affermato che: «La posizione di distacco o di comando non comporta una modificazione del rapporto d'impiego esistente con l'Amministrazione di provenienza per quanto riguarda la regolamentazione del trattamento economico e giuridico. Entrambi gli istituti incidono sul solo rapporto organico, essendo il dipendente pubblico chiamato a prestare temporaneamente servizio presso un'Amministrazione diversa da quella di provenienza» (Consiglio di Stato, sez. V<sup>^</sup>, 22 ottobre 2007, n. 5492).

Ed infatti, come s'è ricordato, il previgente comma secondo dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018 poneva appunto a carico del soggetto presso il quale il personale del Corpo di vigilanza degli Enti parco era comandato l'onere del rimborso a questi del trattamento economico applicato al personale comandato.

Nulla giustifica un simile ribaltamento della disciplina in senso diametralmente opposto; la previsione della norma regionale che qui è all'esame, quindi, oltre ad apparire irragionevole — essendo appunto assolutamente logico che l'onere economico del personale in questione gravi a carico del soggetto che, in concreto, si avvale delle relative prestazioni lavorative —, si pone in aperto contrasto con il conforme principio fondamentale contenuto nella norma statale sopra richiamata — e, quindi, con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione —, oltre che con le norme statutarie che definiscono la competenza legislativa della Regione.

*P. Q. M.*

*Per tutto quanto esposto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che la Corte Costituzionale voglia:*

*1) dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge della Regione siciliana 20 luglio 2020, n. 16, nella parte in cui prevede che l'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale regionale sia definito in sede di contrattazione collettiva senza indicare le modalità di copertura finanziaria della relativa spesa, con ciò violando sia le competenze statutarie della Regione medesima sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione a principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica;*

*2) dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, lettera b), della legge della Regione siciliana 20 luglio 2020, n. 16, nella parte in cui, modificando l'art. 3, comma 2, della legge della Regione siciliana 10 luglio 2018, n. 10, stabilisce che il trattamento economico fondamentale del personale comandato ai sensi del primo comma dell'art. 3 medesimo rimanga a carico degli enti di provenienza, in violazione, oltre che delle competenze statutarie, dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile nonché dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 70 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

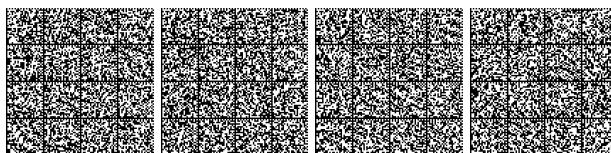
Insieme con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2020 recante la determinazione di impugnazione;
2. copia della legge regionale impugnata.

Roma, 21 settembre 2020

*L'Avvocato dello Stato: D'ELIA*

*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI*



## N. 90

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Toscana - Disposizioni in materia di geotermia - Previsione che l'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso.**

– Legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), art. 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587, per il ricevimento degli atti, FAX 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 73 del 24 luglio 2020, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 73 del 29 luglio 2020, recante «Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia. — giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2020.

La Regione Toscana ha dettato disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico, da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia, stabilendo, all'art. 2 della legge regionale n. 73/2020 — rubricato: Applicazione della disciplina delle aree non idonee — che: «L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, Adozione ai sensi dell'art. 19 della legge regionale n. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge».

È avviso del Governo che, con tale disposizione, la Regione Toscana abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, risultando la norma in contrasto con gli articoli 9, 11, 97 e 117, 1° comma, 2° comma, lettera *s*) e 3° comma della Costituzione, con gli articoli 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE del 27 giugno 2001 nonché con la normativa interposta di cui agli articoli 135, 142, comma 1, lettera *m*), 143 e 145 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali), con gli articoli 3, 5, 13, 14 e 15 del decreto legislativo n. 152/2006 (TUA) e con l'art. 1, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 22/2010 come si chiarirà attraverso l'illustrazione dei seguenti

## MOTIVI

1. Violazione degli articoli 3, 9, 11, 97 e 117 1° e 2° comma, lettera *s*), della Costituzione in relazione agli articoli 135, 142, comma 1, lettera *m*), 143 e 145 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali).

L'art. 2 della legge regionale n. 73/2020 prevede testualmente che: «L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, Adozione ai sensi dell'art. 19 della legge regionale n. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.»

Tale norma attribuisce, quindi, alla deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 — di modifica del PAER con cui sono state individuate le aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana — immediata efficacia anche rispetto ai procedimenti in corso.

Simile previsione tuttavia, nel rendere immediatamente efficace la delibera del Consiglio regionale della Toscana del 7 luglio 2020, n. 41, contrasta con la normativa sopra censurata. Anzitutto, in quanto il procedimento relativo alla modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, risulta ancora in fase istruttoria. In particolare, l'avviso di adozione della modifica del PAER risulta essere stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione



Toscana (BURT) del 29 luglio 2020, n. 31 — parte seconda, e, dalla predetta pubblicazione, ha iniziato a decorrere il termine (sessanta giorni) entro il quale qualunque interessato può presentare osservazioni, dipanandosi in parallelo anche la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), dando avvio appunto alla fase istruttoria.

Proprio dall'esame istruttorio emerge, poi, che, nel Piano adottato, le richieste formulate, in fase preliminare, dagli organi del Ministero per i beni e le attività culturali sono state in larga parte disattese dalla Regione, con disposizioni non condivise, concernenti ambiti tutelati dalla Parte II e dalla Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (di seguito, «Codice»).

(A conferma di tale circostanza è, infatti, emerso che, a seguito dell'avvio della procedura di valutazione ambientale strategica (ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo n. 152/2006, dell'art. 23 della legge regionale n. 10/2020 e dell'art. 17 della legge regionale n. 65/2014) da parte della Regione Toscana, tutti gli Istituti periferici del Ministero per i beni e le attività culturali hanno rilevato l'estrema sinteticità della documentazione, richiedendo all'Autorità competente, in considerazione dei rilevanti valori paesaggistici interessati, di integrare i documenti di piano, il quadro conoscitivo e il rapporto ambientale con appositi documenti, anche cartografici, utili a definire precisamente le aree non idonee (ANI) e a valutarne gli effetti sul patrimonio culturale.

La Regione Toscana, con due note del 30 luglio 2020, ha trasmesso la deliberazione 7 luglio 2020, n. 41, di adozione del Piano in oggetto (pubblicata sul BURT n. 31 — parte seconda — del 29 luglio 2020) e la relativa documentazione, integrata a seguito della fase preliminare di VAS, comunicando contestualmente, ai soggetti con competenze ambientali, il termine del 27 settembre 2020 entro cui presentare osservazioni e ulteriori elementi conoscitivi e valutativi).

La procedura di VAS, quindi, risulta tuttora aperta, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo n. 152/2006, e le osservazioni formulate dagli organi competenti in fase di adozione (ai sensi degli articoli 14 e 15 del decreto legislativo n. 152/2006, dell'art. 25 della legge regionale n. 10/2010 e dell'art. 19 della legge regionale n. 65/2014) dovranno formare oggetto di apposita valutazione da parte dell'Autorità competente.

La gravità degli effetti derivanti dall'applicazione immediata della predetta delibera, anche ai procedimenti pendenti, è dimostrata dalla circostanza che, per alcuni procedimenti in corso — VIA nazionale per gli impianti geotermici «pilota» e VIA regionale — la valutazione negativa di compatibilità degli impianti proposti con i valori paesaggistici interferiti è stata espressa dai competenti Uffici ministeriali, con riferimento ad aree che risulterebbero idonee in applicazione della delibera regionale n. 41 del 2020.

La Regione ha ritenuto idonee per l'installazione di impianti con potenza superiore a 20 MWe, le zone all'interno di coni visuali, disattendendo anche sotto quest'ultimo profilo le richieste di esclusione di tali zone avanzate dalle competenti Soprintendenze in fase di VAS. La previsione introdotta non è neppure conforme alla disciplina del PIT, elaborato d'intesa con lo Stato, che impone di provvedere alla tutela dell'intervisibilità, tra i diversi insiemi di valore storico-testimoniale, nonché le visuali panoramiche che li traggono, e alla non alterazione della godibilità della percezione visiva degli insiemi di valore storico-testimoniale, ivi compreso il loro intorno territoriale, anche in riferimento alle eventuali installazioni tecnologiche, inclusi gli impianti per la produzione di energie rinnovabili.

Ciò comporta che l'art. 2 della legge regionale in esame, rendendo immediatamente efficace la modifica al Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) e applicandola anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge *de qua*, nonostante la procedura di VAS sia ancora in corso, impedisce di fatto ai preposti organi statali la partecipazione al processo decisionale, pur in presenza di Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico (PIT), elaborato congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infatti, svariate sono le previsioni in contrasto col suddetto Codice e con quanto richiesto dagli organi competenti del MiBACT in fase preliminare di VAS.

In particolare, con l'Allegato A.1 «Modifica PAER A.3 allegato 7 Aree Non Idonee agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte geotermica» alla citata deliberazione di adozione di modifica del Piano, la Regione ha ritenuto idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte geotermica di potenza inferiore o uguale a 20 MWe le aree sottoposte a tutela, ai sensi dell'art. 136 (immobili ed aree di notevole interesse pubblico) e dell'art. 142, comma 1, lettera *f*), del Codice (parchi e riserve naturali nazionali o regionali) e, per l'installazione di impianti di potenza superiore a 20 MWe, le aree sottoposte a tutela ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *m*), del Codice (zone di interesse archeologico).

Pertanto, la Regione Toscana non ha recepito le osservazioni formulate dalle competenti Soprintendenze, in fase di VAS, osservazioni con le quali si richiedeva l'esclusione, dalle aree idonee, di quelle di cui agli articoli 136 e 142, comma 1, lettera *m*), del Codice di settore.



Né la Regione ha inserito l'obbligo di valutazione della compatibilità di tale idoneità rispetto alla disciplina contenuta nel Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico (PIT), peraltro, assumendo tali deliberazioni unilateralmente, ed escludendo, quindi, il MiBACT dal processo decisionale concernente le aree tutelate dal Codice e oggetto di co-pianificazione, di sua esclusiva competenza.

Risultando ancora in corso l'*iter* di formazione del piano, la disposizione censurata mira ad anticipare gli effetti della delibera del Consiglio regionale n. 41 del 2020, applicandone le relative previsioni anche ai procedimenti pendenti, e, quindi, prescindendo, come detto, dalle osservazioni già formulate nel corso dell'istruttoria, o ancora da formularsi, anche nell'ambito del procedimento VAS, da parte, tra l'altro, di Amministrazioni statali preposte alla tutela di beni di grado primario, quali l'ambiente e il paesaggio e i beni culturali.

Conseguentemente, la norma viola gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto l'anticipazione dell'individuazione delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione degli impianti geotermici, con effetti anche sui procedimenti pendenti, risulta irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione.

L'entrata in vigore anticipata della normativa regionale renderà, infatti, assai arduo negare l'autorizzazione alla localizzazione di impianti geotermici nelle aree, pur sottoposte a vincolo paesaggistico, ma non incluse tra le aree non idonee (tra le quali rientrano, come detto, anche le zone archeologiche).

Laddove, poi, le predette aree dovessero essere incluse tra quelle non idonee, in sede di approvazione del piano, ed eventualmente in accoglimento delle osservazioni formulate dagli uffici statali del Ministero per i beni e le attività culturali, potrebbe rilevarsi l'impossibilità di eliminare gli effetti prodotti dalle autorizzazioni già legittimamente rilasciate sulla base della legge regionale censurata.

Si tratta di una conseguenza del tutto arbitraria, in quanto potrebbe verificarsi un trattamento di favore limitato ai soli procedimenti pendenti nell'attuale fase transitoria, con conseguenze anche in termini di disparità di trattamento tra gli operatori economici.

La norma qui impugnata viola anche l'art. 11, per contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, in considerazione della violazione della direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001, rispetto al quale costituiscono parametri interposti le previsioni sopra richiamate degli articoli 4 e 11 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione che riserva alla competenza statale la materia dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in quanto non tiene conto degli apporti procedurali dei soggetti statali deputati a quella tutela in tema di VAS ed, infine, l'art. 9 della Costituzione che attribuisce allo Stato la tutela del paesaggio.

Con riferimento specifico alla materia dei beni culturali, si censura la violazione delle norme del decreto legislativo n. 42/2004 — articoli 135, 136, 142, 143 e 145 — normativa interposta, che attribuisce all'Amministrazione statale, per quanto concerne la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi, la tutela dei beni culturali.

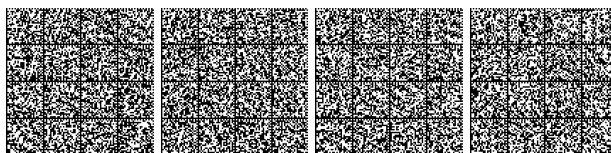
Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la modifica del PAER, oggetto della delibera del Consiglio regionale n. 41 del 2020 — che ha individuato le aree «non idonee» per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana — comporta che tutte le altre aree, non classificate come «non idonee», divengano classificabili come potenzialmente idonee.

Tra queste ultime vengono a ricadere anche le zone archeologiche, sottoposte a tutela ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *m*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio — di cui decreto legislativo n. 42/2004 — laddove sia accertata la presenza di risorsa geotermica.

L'effetto dell'applicazione anticipata della modifica del PAER, quindi, non è quello di incrementare la tutela, salvaguardando le aree non idonee, bensì di qualificare, sin da subito, come aree non classificate come «non idonee» — e, quindi, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione di impianti geotermici — anche aree di pregio e di interesse culturale, urtando con le esigenze della tutela sancita a livello costituzionale (art. 117, 2° comma, lettera *s*) nonché con le previsioni del Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico (PIT), elaborato d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali.

E ciò, senza prima attendere di esaminare gli apporti partecipativi degli interessati, i contributi formulati dalle Amministrazioni direttamente coinvolte e gli esiti della procedura di VAS.

Conseguentemente, mentre finora, in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica alla localizzazione di impianti geotermici, è stata operata una valutazione caso per caso, avendo come unico parametro di riferimento il PIT — si ripete, frutto di intesa tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali — l'introduzione di una normativa *ad hoc* in materia di impianti geotermici in Toscana, renderà particolarmente arduo negare la predetta autorizzazione nei confronti di impianti ricadenti in aree di pregio, che non risultano incluse nel novero di quelle «non idonee».





2. Violazione degli articoli 11 e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, degli articoli 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE del 27 giugno 2001, degli articoli 4, comma 1, 11, comma 3 e 5, 13, 14 e 15 del decreto legislativo n. 152/2006.

La disposizione si pone in contrasto con la normativa in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) che trova origine nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi, n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

La direttiva prevede, al «considerando» n. 15, che: «Allo scopo di contribuire ad una maggiore trasparenza dell'*iter* decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente ed il pubblico siano consultate durante la valutazione dei piani e dei programmi e che vengano fissate scadenze adeguate per consentire un lasso di tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri».

Appare di tutta evidenza una sequenza temporale delle fasi procedurali tale da assicurare lo svolgimento della VAS, necessariamente prima della approvazione di piani e programmi soggetti alla predetta procedura.

L'art. 4, paragrafo 1, della direttiva stabilisce, poi, che: «La valutazione ambientale di cui all'art. 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa.» e, coerentemente, il successivo art. 8 prevede che: «In fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'art. 5, i pareri espressi ai sensi dell'art. 6 nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell'art. 7».

A riguardo, proprio nel rispetto di tali indicazioni, l'art. 4 (Obblighi generali) del decreto legislativo n. 152/2006, recante «Norme in materia ambientale», dispone che: «1. La valutazione ambientale di cui all'art. 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa».

Il successivo art. 11 (Modalità di svolgimento) stabilisce, al comma 3, che: «La fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.» ed al comma 5 che: «La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.».

Le disposizioni richiamate stabiliscono, quindi, la necessità che il procedimento relativo alla VAS accompagni l'*iter* del piano e sia concluso in una fase anteriore all'entrata in vigore dello strumento.

La previsione regionale censurata, invece, anticipando gli effetti della modifica del PAER a un momento endoprocedimentale, senza che sia conclusa la procedura di VAS, e senza che tale anticipata efficacia sia diretta a una maggior tutela ambientale (per le ragioni sopra dette) si pone, quindi, in diretto contrasto sia con la disciplina nazionale richiamata che, prima ancora, con la normativa europea di riferimento.

Viene, infatti, vanificata la finalità stessa della procedura di VAS, in quanto si attribuisce efficacia a previsioni per le quali la verifica è ancora in corso.

Risultano, quindi, violate le previsioni gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, in considerazione della violazione della direttiva sopra richiamata e l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva alla competenza statale la materia dell'ambiente, rispetto al quale costituiscono parametri interposti le previsioni sopra richiamate degli articoli 4 e 11 del decreto legislativo n. 152/2006.

3. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e degli articoli 135, comma 4, 143, comma 1 e 9, e 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti parametri interposti.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma regionale censurata è ravvisabile nella violazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione con riferimento agli articoli 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti parametri interposti.

Le disposizioni normative richiamate pongono, infatti, il principio — coesistente all'impianto della tutela del paesaggio — dell'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regione dei beni paesaggistici.

Al riguardo, la parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione.



Tale pianificazione concordata prevede, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

In questo quadro, pertanto, spetta alla pianificazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 135, comma 4, del Codice, di definire «apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

Coerentemente con queste previsioni, il successivo art. 143, comma 1, dello stesso Codice, nel delineare i contenuti propri del piano paesaggistico, riserva al predetto strumento il compito di operare la «analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo» (lettera f), la «individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate» (lettera h), la «individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'art. 135, comma 3» (lettera i).

Infine, l'art. 145, comma 3, stabilisce, poi, che: «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

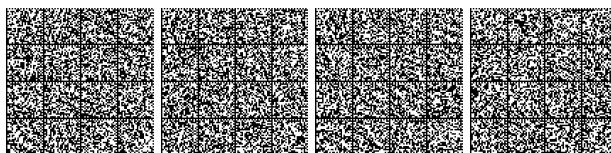
Gli ambiti riservati al piano paesaggistico non possono, pertanto, essere surrogati da una disciplina dettata unilateralmente dalla Regione, né tanto meno è consentito ad alcuno strumento pianificatorio di derogare alle previsioni del piano paesaggistico. E ciò, in considerazione della posizione di assoluta preminenza, nel contesto della pianificazione territoriale, che il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico.

Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono, infatti, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte costituzionale n. 180/2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validità ed importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni e delle Regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione.

La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale n. 86/2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte Costituzionale, n. 182/2006; cfr. anche la sentenza n. 272/2009).

La norma regionale qui contestata è, pertanto, suscettibile di incidere direttamente sulle prescrizioni d'uso (co-pianificate) dei vincoli paesaggistici, laddove inserisce gli ambiti tutelati, per differenza, tra le aree astrattamente idonee alla localizzazione degli impianti geotermici, non effettuando neppure alcun richiamo all'obbligo di coerenza con le predette prescrizioni d'uso, che, come detto, non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, ai sensi dell'art. 145 del Codice dei beni culturali.



Inoltre, a fronte dell'esistenza di un Piano paesaggistico co-pianificato, la Regione non solo non ha ritenuto di coinvolgere preventivamente il Ministero per i beni e le attività culturali nell'ambito dello studio svolto ai fini dell'individuazione delle aree non idonee, ma anche, pur a fronte delle valutazioni degli uffici ministeriali espresse in sede di VAS, ancora in corso, con la deliberazione del Consiglio regionale n. 41 del 7 luglio 2020 ha proceduto ad includere, tra le aree potenzialmente idonee, alcuni ambiti vincolati e subito dopo, con l'emanazione della norma in questione, ha reso detta individuazione immediatamente efficace e applicabile finanche ai procedimenti in corso.

La norma, dunque, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione che riserva alla potestà esclusiva statale la materia di ambiente e di beni culturali, in quanto introduce e disciplina procedimenti pianificatori che incidono su beni soggetti a vincolo paesaggistico, senza il coinvolgimento del Ministero, e quindi in diretta violazione delle norme interposte individuabili negli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore, meglio descritti in rubrica, che pongono l'obbligo di co-pianificazione dei beni paesaggistici e stabiliscono il principio di sovraordinazione del piano paesaggistico, elaborato d'intesa con lo Stato, rispetto a ogni altro strumento pianificatorio.

Ne risulta, altresì, violato l'art. 9 della Costituzione, alla stregua del quale la tutela del paesaggio assume valore «primario e assoluto» (Corte costituzionale n. 367/2007), in considerazione dell'effetto di diminuzione della tutela determinato dalla norma censurata.

4. Violazione del principio di leale collaborazione tra Regione e Stato. Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione

L'art. 2 della legge regionale si pone altresì in contrasto con il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'adozione del PIT. Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (così in particolare, tra le tante, Corte costituzionale n. 31/2006).

In particolare, la Corte ha chiarito che: «Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (così ancora la sentenza richiamata).

La scelta della Regione Toscana di assumere iniziative unilaterali, al di fuori del percorso di collaborazione attuato con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio.

5. Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 22/2010.

Ulteriore profilo di illegittimità è rappresentato dal contrasto della norma con la materia, di legislazione concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, 3° comma, della Costituzione).

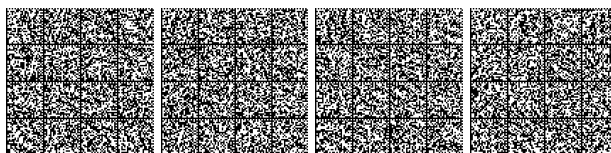
La suddetta normativa regionale indica, infatti, le aree ove non possono essere collocati, in generale, gli impianti geotermici sul territorio regionale, senza, tuttavia, escludere dal proprio ambito di applicazione gli «Impianti geotermici pilota», la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 1, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 22/2010.

Né tale esclusione può considerarsi implicita, laddove nel PAER è stato invece espressamente specificato che: «Le aree non idonee sopra riportate non si applicano alle “piccole utilizzazioni locali” ex art. 10 del decreto legislativo n. 22/2010».

Al riguardo, si fa presente preliminarmente che, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 117, comma terzo, la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è attribuita alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Il decreto legislativo n. 112/1998 ha espressamente delegato alle Regioni le funzioni relative al conferimento di titoli minerari per risorse geotermiche nella terraferma, lasciando allo Stato la determinazione degli indirizzi della politica mineraria nazionale ed i relativi programmi, il compito di rilasciare i titoli in mare, le funzioni di inventario, i relativi aggiornamenti, l'acquisizione di dati, e la promozione di nuove tecnologie, nonché la dichiarazione di aree indiziate di minerale, sentite le Regioni interessate.

Con il citato decreto legislativo n. 22/2010 è stata successivamente introdotta la sperimentazione degli «Impianti geotermici pilota» al fine di promuovere la ricerca e lo sviluppo di nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale con re-iniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza, con emissioni nulle e con potenza installata non superiore a 5 MW per ciascuna centrale.



La disciplina di tali Impianti viene rimessa alla competenza esclusiva statale, in base alle previsioni della legge 9 agosto 2013, n. 98.

L'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 112/1998 prevede, inoltre, che: «Nel caso di sperimentazione di impianti pilota di cui all'art. 1, comma 3-bis, l'autorità competente e il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che acquisiscono l'intesa con la regione interessata, all'atto del rilascio del permesso di ricerca, l'autorità competente stabilisce le condizioni e le modalità con le quali è fatto obbligo al concessionario di procedere alla coltivazione dei fluidi geotermici in caso di esito della ricerca conforme a quanto indicato nella richiesta di permesso di esercizio».

Così formulata, la norma regionale in esame è in evidente contrasto con la disciplina dell'allocazione di questi particolari Impianti finalizzati alla sperimentazione geotermica a basso impatto ambientale, riservata alla competenza legislativa statale.

La violazione delle citate norme statali di principio comporta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

*P.Q.M.*

*Tutto quanto considerato in narrativa, si conclude perché l'art. 2 della legge regionale n. 73/2020 della Regione Toscana sia dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli articoli 9, 11, 97 e 117, 1° comma, 2° comma, lettera s), e 3° comma della Costituzione, con gli articoli 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE del 27 giugno 2001 nonché con la normativa interposta di cui agli articoli 135, 142, comma 1, lettera m), 143 e 145 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali), con gli articoli 3, 5, 13, 14 e 15 del decreto legislativo n. 152/2006 (TUA) e con l'art. 1, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 22/2010.*

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2020 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.*

Roma, 23 settembre 2020

*L'Avvocato dello Stato: SPINA*

20C00255

## N. 91

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Professioni - Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzione del servizio di Psicologia di base - Finalità ed istituzione della figura dello Psicologo delle cure primarie - Previsione che la Regione Campania istituisce a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito del Covid-19 il servizio di Psicologia di base, svolto da psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale - Compiti dello psicologo di base - Elenchi degli psicologi di base - Requisiti - Organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base - Verifica, monitoraggio e controllo qualitativo dell'assistenza psicologica - Istituzione di un organismo indipendente con funzioni di Osservatorio regionale che svolge azione di controllo, programmazione ed indirizzo sulle attività prestate dallo psicologo di base.**

– Legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35 (“Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013”), artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

contro la Regione Campania, (C. F. 80011990639) in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in via Santa Lucia 81 cap 80132 Napoli;





*per la dichiarazione di illegittimità costituzionale*

degli articoli da 1 a 6 della legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020 pubblicata nel B.U.R. n. 157 del 3 agosto 2020 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. 1), ovvero con l'articolo 117, terzo comma e con l'articolo 3 della Costituzione, in relazione all'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992.

in forza della delibera assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 30 settembre 2020.

Gli articoli da 1 a 6 della legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020, recante «Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 — 2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)», presentano profili di illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. 1), ovvero dell'articolo 117, terzo comma e dell'articolo 3 della Costituzione, in relazione all'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992, per i seguenti

## MOTIVI

*1. - Illegittimità degli art. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. 1) e dell'articolo 3 della Costituzione in relazione all'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992*

La legge regionale in esame istituisce il servizio di psicologia di base e la figura dello psicologo delle cure primarie o psicologo di base disciplinando le finalità, i compiti, l'organizzazione delle attività, la verifica e monitoraggio dell'assistenza prestata, l'istituzione di uno specifico organismo indipendente con funzioni di Osservatorio, nonché le risorse finanziarie per la sua attuazione.

L'articolo 1, rubricato «Finalità ed istituzione della figura dello psicologo delle cure primarie», al comma 1, prevede che la regione - per garantire al singolo, alla coppia ed alla sua famiglia le prestazioni sanitarie di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (istituzione del Servizio sanitario nazionale) ed al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 - «istituisce a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito del Covid-19 il servizio di psicologia di base....». Tale servizio, ai sensi del comma 3, è «svolto da psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale», in possesso dei requisiti di cui all'articolo 3, comma 2.

L'articolo 2 disciplina i compiti attribuiti allo psicologo di base al fine di garantire la riduzione del rischio di disagio psichico, la prevenzione dei disturbi psicologici e la promozione della salute.

L'articolo 3 istituisce gli elenchi degli psicologi di base individuando, al comma 2, i relativi requisiti di iscrizione nei seguenti termini. «Possono essere iscritti negli elenchi di cui al comma 1 i professionisti in possesso dei seguenti requisiti: *a)* laurea in psicologia; *b)* iscrizione all'Albo degli psicologi; *c)* assenza di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato con le strutture del Servizio sanitario nazionale o regionale; *d)* specifiche competenze e titoli, di cui all'articolo 4, comma 5; *e)* attestato di abilitazione rilasciato dalla Regione Campania a seguito della frequenza e superamento dell'esame finale di specifico corso semestrale regolamentato dalla Giunta regionale sul tema dello psicologo di base e sulle cure primarie».

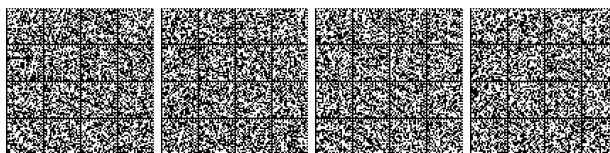
L'articolo 4 disciplina l'organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base.

L'articolo 5 detta disposizioni sull'attività di verifica, monitoraggio e controllo della qualità dell'assistenza psicologica da parte dei competenti organi del Servizio sanitario regionale.

L'articolo 6 prevede l'istituzione di un organismo indipendente con funzioni di osservatorio consistenti nel controllo, la programmazione e l'indirizzo delle attività svolte dallo psicologo di base.

Con tali disposizioni la legge regionale in esame affida il servizio di psicologia di base di nuova istituzione ad uno psicologo in «rapporto convenzionale» con il Servizio sanitario regionale laddove, invece, la normativa statale prevede un rapporto di convenzione unicamente per le figure del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta.

I rapporti delle pubbliche amministrazioni con i professionisti sono regolati da norme speciali valide sull'intero territorio nazionale (*cf.* anche articolo 7 decreto legislativo n. 165 del 2001) e non possono essere istituite da una legge



regionale nuove tipologie di rapporti convenzionali col Servizio sanitario nazionale per garantire un'attività ordinaria, in assenza di norme statali di riferimento. I professionisti che operano in convenzione con il Servizio sanitario nazionale sono esclusivamente il medico di medicina generale, il pediatra di libera scelta e gli specialisti ambulatoriali, il cui rapporto col Servizio sanitario nazionale è disciplinato da Accordi collettivi nazionali di settore (stipulati dalla SISAC-Struttura interregionale sanitari convenzionati, delegazione di parte pubblica, e dalle OOSS di settore sulla base di un apposito atto di indirizzo del Comitato di settore regioni sanità) di durata triennale, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 186 del 2016, ha affermato che il rapporto di lavoro dei medici in convenzione, nonostante la particolarità della disciplina e il concetto di parasubordinazione, nell'elaborazione giurisprudenziale non presenta differenze apprezzabili dal rapporto di lavoro contrattualizzato. Quindi alla materia dell'ordinamento civile deve essere ricondotta, oltre la disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti pubblici «contrattualizzati», anche quella del rapporto dei medici convenzionati, ascrivibile alla cosiddetta «parasubordinazione». Ciò in quanto vengono in evidenza le medesime esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale giacchè la disciplina specifica è costituita da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale.

Pertanto, l'articolo 1 della legge regionale in esame, laddove istituisce nuovi rapporti di lavoro in convenzione con il Servizio sanitario nazionale in assenza di una previsione statale, e gli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della stessa legge, laddove si riferiscono ai predetti psicologi di base in «rapporto convenzionale» con il Servizio sanitario regionale, sono in contrasto con l'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992 e violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione.

Risulta violato anche l'articolo 3 della Costituzione in quanto il precetto costituzionale di eguaglianza impone di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti in questione, volte ad assicurare la massima efficienza e funzionalità operativa al Servizio sanitario nazionale per la tutela della salute di tutti.

*2. - Illegittimità degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020 per violazione dell'articolo 117, terzo comma e dell'articolo 3 della Costituzione in relazione all'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992*

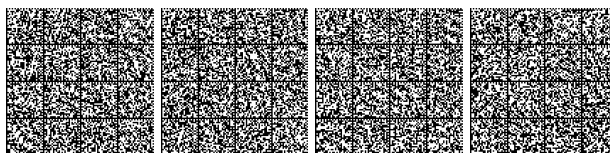
In via subordinata si rileva che la legge regionale in esame, dettando disposizioni nella materia concorrente delle «professioni», viola l'articolo 117, terzo comma della Costituzione per le seguenti ragioni.

Nell'istituire la figura dello «psicologo di base», il legislatore regionale richiama espressamente il decreto legislativo n. 502 del 1992, il quale, però, non prevede tale figura professionale in quanto si limita ad indicare, quale principio-guida per l'Accordo collettivo nazionale che disciplina i rapporti tra il Servizio sanitario nazionale ed i medici convenzionati (medici di medicina generale e pediatri di libera scelta) la possibilità di prevedere un incremento del numero di assistiti, laddove, nell'ambito dei relativi studi, sia prevista anche la presenza dello psicologo.

La specifica norma statale di riferimento è costituita dall'articolo 8, comma 1, lett. b-*quinquies*, del decreto legislativo n. 502 del 1992, rubricato «Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali», a norma del quale: «il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale. La rappresentatività delle organizzazioni sindacali è basata sulla consistenza associativa. Detti accordi devono tenere conto dei seguenti principi:

(..omissis....)...

b-*quinquies*) disciplinare le condizioni, i requisiti e le modalità con cui le regioni provvedono alla dotazione strutturale, strumentale e di servizi delle forme organizzative di cui alla lettera b-*bis*) sulla base di accordi regionali o aziendali, potendo prevedere un incremento del numero massimo di assistiti in carico ad ogni medico di medicina generale nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali nei quali è prevista la presenza oltre che del collaboratore di studio, anche di personale infermieristico e dello psicologo, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica».



Tale disposizione statale riconosce, dunque, la sola possibilità, per i predetti medici convenzionati, di incrementare il numero massimo dei propri assistiti laddove, nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali, dispongano, oltretutto di personale di studio e di personale infermieristico anche di uno psicologo, con oneri a proprio carico. Non viene, dunque, contemplata una specifica figura professionale come quella dello psicologo di base, che non è presente nemmeno nelle altre realtà regionali.

Ulteriore profilo di contrasto con la normativa statale è dato dal fatto che dalla disciplina regionale in esame non si evince se il titolo della «laurea», indicato quale requisito d'accesso agli elenchi regionali, vada riferito alla laurea magistrale ovvero alla laurea triennale oppure anche alla laurea del previgente ordinamento, dovendosi in quest'ultimo caso fare menzione vieppiù delle classi delle lauree specialistiche e magistrali di cui al Decreto ministeriale del 3 novembre 1999, n. 509 e al Decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270.

In più occasioni la Corte costituzionale ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003).» (sentenza n. 153 del 2006, nello stesso senso la sentenza n. 57 e 300 del 2007 nonché n. 424 del 2006). Pertanto, non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali.

Ne consegue che gli articoli da 1 a 6 della legge regionale in esame, nel prevedere l'istituzione della nuova figura professionale dello psicologo delle cure primarie o psicologo di base e nel disciplinare la relativa attività si pongono in contrasto con l'articolo 8, comma 1, lett. b) quinquies del decreto legislativo n. 502 del 1992, violando l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ai principi fondamentali dettati nella materia concorrente delle «professioni».

Sussiste altresì la violazione dell'articolo 3 della Costituzione stante l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti in questione, trattandosi di regole volte ad assicurare la massima efficienza e funzionalità operativa al Servizio sanitario nazionale per la tutela della salute di tutti.

*P.Q.M.*

*Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra—rappresentato e difeso chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), ovvero dell'articolo 117, terzo comma e dell'articolo 3 della Costituzione, in relazione all'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992.*

*Assieme all'originale notificato del presente ricorso si deposita:*

- 1. - originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 30 settembre 2020 e della relazione allegata al verbale;*
- 2. - copia della impugnata legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020.*

Roma, 1 ottobre 2020

*L'avvocato dello Stato: SCLAFANI*



## N. 45

*Ripubblicazione dell'ordinanza n. 45 del 20 dicembre 2019 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da B. C. in proprio, e con B. M. n.q. di eredi di F. M. contro il Comune di Montecompatri.*

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE SECONDA QUATER

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3864 del 2009, proposto da F. M. e proseguito dai suoi eredi B. C. e B. M. rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Bracone, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Quarto Grande n. 7;

Contro:

Comune di Montecompatri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carota Chinappi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Carlo Felice, 63;

Sul ricorso numero di registro generale 3865 del 2009, proposto da:

C. B. rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Bracone con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Quarto Grande n. 7;

Contro:

Comune di Montecompatri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carola Chinappi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Carlo Felice, 63;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso n. 3864 del 2009:

del provvedimento di diniego della domanda di condono edilizio avente prot. n. 3927 del 20 febbraio 2009 notificato alla signora M. F. in data 25 febbraio 2009;

quanto al ricorso n. 3865 del 2009:

del provvedimento di diniego della domanda di condono edilizio avente prot. n. 3931 del 20 febbraio 2009, notificato al signor C. B. in data 25 febbraio 2009;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

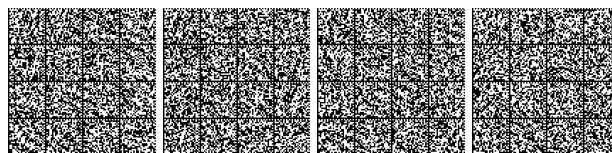
Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 20 settembre 2019 la dott.ssa Diana Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

*I motivi di ricorso e lo svolgimento del processo*

1. Con i ricorsi di cui è causa i ricorrenti in epigrafe indicati hanno impugnato i provvedimenti del Comune di Montecompatri, aventi rispettivamente prot. n. 3927 del 20 febbraio 2009 e prot. n. 3931 del 20 febbraio 2009, di diniego delle domande di condono edilizio, notificati in data 25 febbraio 2009.

2. Gli atti gravati sono relativi ad istanze di condono ex legge n. 326/2003 e sono motivati sulla base del rilievo che le unità immobiliari oggetto delle relative istanze, facenti parte di un unico edificio e situati rispettivamente al piano primo ed al piano terra, insistono in zona di interesse archeologico ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico regionale, adottato con delibera di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008; da ciò la non sanabilità del medesimo immobile, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 12 del 8 novembre 2004 che stabilisce la non sanabilità di tutte quelle opere realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo.

2.1. Entrambe le domande oggetto degli atti di diniego, relative ad unità immobiliari destinate ad abitazione dei richiedenti, risultano, come comprovato dagli atti di causa, presentate in data 7 dicembre 2004, integrate in data 25 ottobre 2005, con la produzione del certificato di idoneità sismica ed infine in data 9 gennaio 2006 - per quanto concerne l'istanza presentata da F. M. e in data 23 maggio 2006 - per quanto concerne la pratica presentata da B. C. - con la produzione dell'attestazione di pagamento della terza rata degli oneri concessori.





3. A sostegno dei rispettivi ricorsi le parti ricorrenti hanno articolato, in quattro motivi di ricorso, identiche censure, deducendo:

*I) Eccesso di potere e travisamento delle circostanze di fatto.*

Nella prospettazione dei ricorrenti gli atti gravati sarebbero illegittimi laddove fra i motivi ostativi evidenzierebbero il mancato invio di documentazione essenziale ai fini istruttori, ai sensi dell'art. 4, comma 3 della legge regionale n. 12 del 2004, come richiesta dal Comune di Montecompati.

Ciò in quanto, secondo i ricorrenti, la perizia giurata cui fa riferimento la norma indicata era stata depositata ancor prima che la stessa venisse richiesta dal comune, ovvero in data 25 ottobre 2005.

*II) Eccesso di potere per difetto e/o carenza di istruttoria.*

Secondo i ricorrenti i provvedimenti gravati sarebbero affetti da deficit motivazionale, quanto alla generica ed asserita problematica inerente la cubatura dell'immobile e della superficie oggetto di calcolo per la determinazione dell'oblazione e degli oneri concessori, non avendo l'amministrazione provveduto a quantificare in maniera precisa e circostanziata l'ipotizzato eccesso di cubatura, come già evidenziato dai ricorrenti in sede di presentazione delle memorie inviate a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

*III) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge regionale n. 12/2004; Eccesso di potere per illegittimità interna.*

Secondo i ricorrenti l'amministrazione comunale avrebbe errato nel rilevare l'eccesso di cubatura degli immobili di cui è causa, deducendolo dalla cubatura considerata dai ricorrenti medesimi per il calcolo dell'oblazione e degli oneri concessori, in quanto non avrebbe considerato che le unità immobiliari de quibus sarebbero l'unica residenza dei ricorrenti, per cui occorre prendere in considerazione il disposto dell'art. 2 della legge regionale n. 12/2004 nella parte in cui fissa il limite di 900 metri cubi per l'immobile nel suo complesso, in relazione ad unità immobiliari adibite a prima casa di abitazione del richiedente nel comune di residenza.

I ricorrenti inoltre evidenziano che il tecnico, nel redigere la relazione di idoneità sismica, aveva considerato nel calcolo il volume complessivo dell'immobile anche il piano interrato che invece, nella prospettazione attorea, non potrebbe essere preso in considerazione ai fini del calcolo delle superfici sanabili, come spazio costituente volume.

*IV) Violazione dell'art. 33, comma 1, legge n. 47/1985, del principio di non contraddittorietà dei provvedimenti provenienti dalla medesima attività amministrativa, nonché carente motivazione.*

Secondo i ricorrenti i provvedimenti rispettivamente gravati, aventi identica motivazione, sarebbero illegittimi nella parte in cui rilevano, quale ulteriore motivo di diniego della concessione del permesso di costruire in sanatoria, che gli immobili di cui è causa insistono in zona archeologica ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, adottato con delibera di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008, per cui l'area di cui è causa era sottoposta a vincolo paesistico ed archeologico.

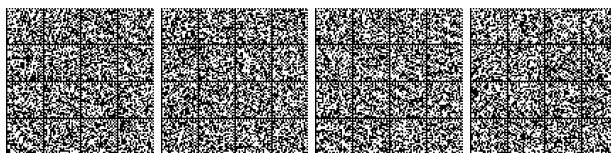
Ciò in quanto, ad avviso dei ricorrenti, non potrebbe tenersi conto di un vincolo successivo, come nella specie, alla realizzazione del fabbricato, e pertanto le limitazioni scaturenti dal Piano paesistico regionale non potrebbero incidere sull'ammissibilità delle domande di condono, oggetto di esame da parte dell'amministrazione comunale, precedenti rispetto all'entrata in vigore del Piano paesistico.

Nella prospettazione attorea, aderendo alla tesi contraria, la sanabilità o meno dell'abuso dipenderebbe dal momento in cui l'amministrazione competente abbia ad esaminare la domanda di condono; da ciò deriverebbe una disparità di trattamento rispetto a quanti, pur avendo presentato domanda di condono, in relazione ad immobili siti nella medesima zona, abbiano ottenuto il permesso di costruire in sanatoria solo per il fatto che la loro domanda sia stata esitata prima dell'adozione del Piano paesistico regionale.

Nella prospettazione attorea inoltre, secondo il costante orientamento giurisprudenziale in tema di condonabilità degli abusi edilizi, dovrebbe trovare applicazione la disciplina dei vincoli esistenti al momento della commissione dell'abuso e non quella presente nel momento in cui si esamina la domanda di sanatoria; ciò sulla base del disposto dell'art. 33, comma 1, legge n. 47/1985, nella parte in cui testualmente specifica che l'inedificabilità deve ricondursi a vincoli che siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere.

Secondo i ricorrenti infatti l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, al quale fa rinvio anche l'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003, dispone che sono insuscettibili di sanatoria le opere realizzate abusivamente, qualora siano in contrasto con vincoli archeologici, paesistici ed ambientali, sempre che questi comportino inedificabilità e siano imposti prima dell'esecuzione delle opere suddette.

Inoltre, a dire dei ricorrenti, i dinieghi gravati sarebbero comunque illegittimi avendo omesso di motivare in ordine all'effettiva incidenza delle opere abusive sui valori paesistici.



4. Si è costituito il Comune di Montecompatri, instando per il rigetto del ricorso, sulla base del rilievo che motivo assorbente degli impugnati provvedimenti di diniego di condono sarebbe il vincolo discendente dal Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, in forza della previsione dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), legge regionale n. 12 dell'8 novembre 2004, la quale, come peraltro sostenuto dalla costante giurisprudenza, imporrebbe l'insanabilità delle opere anche qualora realizzate prima dell'apposizione del vincolo archeologico e paesaggistico di cui all'art. 3 della citata legge regionale.

Pertanto, nella prospettazione del comune, verrebbe in rilievo una norma più restrittiva rispetto a quella di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*) del decreto-legge n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003, per cui dovrebbero essere presi in considerazione, al momento della decisione in ordine alle istanze di condono, anche i vincoli sopravvenuti, ex art. 3, comma 1, lettera *b*) della legge regionale n. 12 del 8 novembre 2004.

5. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza, fissata per lo smaltimento dell'arretrato, del 20 settembre 2019, nella cui sede il legale di parte ricorrente ha affermato di avere avuto contezza della circostanza che in relazione allo stesso lotto di cui è causa il comune aveva rilasciato permessi di costruire in sanatoria ex legge n. 326/2003, insistendo per l'accoglimento del ricorso alla luce di quanto argomentato in merito all'irrelevanza dei vincoli sopravvenuti rispetto alla realizzazione dell'immobile oggetto di sanatoria in quanto, a dire del ricorrente, argomentando diversamente, si farebbe dipendere la condonabilità delle opere dal momento in cui l'amministrazione esamini la domanda di sanatoria.

6. In via preliminare, venendo in rilievo ricorsi senza dubbio connessi da un pulito di vista oggettivo, essendo tra l'altro gli atti di diniego gravati motivati sulla base dei medesimi rilievi e relativi al medesimo edificio, e soggettivo, va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, ex art. 70 c.p.a..

*Rilievo d'ufficio della questione di legittimità costituzionale dell'art 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 del 8 novembre 2004.*

7. I provvedimenti gravati si fondano essenzialmente, come dedotto dal comune, sul rilievo dell'incondonabilità delle opere di cui è causa, in forza della previsione normativa di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b*) della legge regionale Lazio n. 12 del 8 novembre 2004, essendo stata la zona di cui è causa sottoposta a vincolo paesaggistico ed archeologico ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, adottato con delibere di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008.

Peraltro la Sezione ritiene che la cennata previsione normativa, di carattere speciale rispetto alla previsione nazionale di carattere generale di cui all'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003, sia costituzionalmente illegittima, secondo quanto di seguito osservato, ed intende pertanto sottoporre la stessa al sindacato della Corte costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione.

*Sulla rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 dell'8 novembre 2004.*

8. La questione di costituzionalità si presenta senza dubbio di carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, gli atti di diniego di sanatoria oggetto dell'odierno contenzioso, di identico tenore, sono essenzialmente motivati sulla base del profilo ostativo innanzi indicato, per cui si palesa irrilevante la disamina dei primi tre motivi di ricorso, riferiti ad ulteriori profili ostativi.

8.1. Ed invero deve in primo luogo ritenersi come gli ulteriori profili ostativi, contenuti nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, cui fanno riferimento i primi tre motivi di ricorso, non siano stati reiterati nella motivazione dei provvedimenti finali evincibile nella parte motiva introdotta dal considerato: «Considerato che alla luce del nuovo Piano territoriale paesistico della Regione Lazio, l'immobile in oggetto insiste in zona di interesse archeologico, ai sensi dell'art. 41 delle norme del Piano territoriale paesistico regionale adottato con delibera di G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2008, pertanto l'area è sottoposta a vincolo paesistico ed archeologico...».

8.2. In ogni caso, ove anche si ritenesse che i gravati provvedimenti reiterino anche gli ulteriori motivi ostativi indicati nelle premesse del provvedimento ed introdotti da Visto/Vista, verrebbero al più in rilievo atti plurimotivati, essendo il motivo ostativo fondato sulla sussistenza del vincolo paesistico ed archeologico sull'area *de qua* e sull'incondonabilità delle opere di cui è causa, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *b*) della legge regionale Lazio n. 12 del 8 novembre 2004, idoneo da solo a sorreggere gli atti gravati, alla luce della costante interpretazione da parte della giurisprudenza di tale disposto normativo, da considerarsi diritto vivente, secondo la quale il legislatore regionale, nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (C. cost. 196/04; 70/05; 71/05; 49/06) ha inteso introdurre, con l'art. 3 della legge regionale n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore, rispetto alla disciplina nazionale, statuendo che «non sono comunque suscettibili di sanatoria», tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione, «le opere di cui all'art. 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali (...) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali pro-



tette nazionali, regionali e provinciali» (*ex multis* Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma Sez. II bis, sentenza, 21 gennaio 2019, n. 795; Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma Sez. II bis, 7 novembre 2018, n. 10730; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, Sez. II bis 17 febbraio 2015 n. 2705; Tribunale amministrativo regionale T.A.R. Lazio, II, 7 aprile 2014, n. 3755; id. 8 gennaio 2007, n. 52).

Ciò posto, deve farsi applicazione del costante orientamento giurisprudenziale, costituente *ius receptum*, secondo il quale «Allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento che si fondi su più ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di essa vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni, soccorrendo, infatti, al riguardo il consolidato principio secondo il quale, laddove una determinazione amministrativa di segno negativo tragga forza da una pluralità di ragioni, ciascuna delle quali sia di per sé idonea a supportarla in modo autonomo, è sufficiente che anche una sola di esse passi indenne alle censure mosse in sede giurisdizionale perché il provvedimento nel suo complesso resti esente dall'annullamento» (*ex multis* Tribunale amministrativo regionale Napoli, (Campania) sez. III, 2 luglio 2019, n. 3644; in senso analogo Tribunale amministrativo regionale Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 5 agosto 2019, n. 353; Tribunale amministrativo regionale Roma, (Lazio) sez. II, 5 giugno 2019, n. 7298; Tribunale amministrativo regionale Napoli, (Campania) sez. V, 13 aprile 2018, n. 2447, Tribunale amministrativo regionale Milano, (Lombardia) sez. II, 5 aprile 2017, n. 795).

8.3. Da ciò la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che inerisce al vaglio del quarto motivo di ricorso, in quanto l'amministrazione comunale, nel dare rilevanza al sopravvenuto vincolo archeologico e paesistico, ha fatto applicazione di tale disposto normativo, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza.

9. Pertanto la questione di costituzionalità si presenta di carattere dirimente in quanto il suo accoglimento comporterebbe l'accoglimento del ricorso, mentre, per converso, il suo rigetto, il rigetto del ricorso, non potendo giovare ai ricorrenti neppure quanto dedotto nel quarto motivo di ricorso in ordine al difetto di motivazione degli atti gravati, per mancata disamina dell'impatto sul paesaggio delle opere de quibus; ciò in quanto la giurisprudenza citata da parte ricorrente attiene ai vincoli di inedificabilità relativa in relazione ai condoni *ex lege* 47/1985 ed *ex lege* 724/1994 e non può trovare applicazione ove, come nella specie, venga in rilievo un condono *ex lege* 326/2003.

9.1. Ed invero per i condoni *ex lege* 47/1985 ed *ex lege* 724/1994 rileva la differenza fra vincoli di inedificabilità assoluta, rispetto ai quali l'esistenza del vincolo si rileva di per sé ostativa alla concessione del permesso di costruire in sanatoria, e vincoli di inedificabilità relativa, come facilmente evincibile peraltro dal raffronto fra l'art. 32 della legge n. 47/85 (relativo ai vincoli di inedificabilità relativa) e il successivo art. 33, relativo ai vincoli di inedificabilità assoluta.

Infatti, a norma dell'art. 32, il condono può essere rilasciato, previo parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo, che devono valutare l'impatto delle opere abusive sul contesto vincolato.

9.2. Di contro il vincolo comportante inedificabilità delle aree si presenta ex se come ostativo rispetto all'accoglimento della domanda di condono, a norma del chiaro tenore letterale dell'art. 33 legge n. 47/1985 il quale prescrive che «Le opere di cui all'art. 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse:

- a) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree».

9.3. Peraltro in base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato rileva, anche per i condoni *ex lege* n. 47/1985 ed *ex lege* n. 724/1994, anche il vincolo sopravvenuto, non in senso ostativo, ma nel senso di richiedere comunque la necessità del previo parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo (Cfr *ex multis* Consiglio di Stato n. 05274/2013 secondo cui «Su tali temi la giurisprudenza di questo Consiglio si è già pronunciata con specifici precedenti, puntuali al caso di specie, nel senso che:

nel caso di sopravvenienza di un vincolo di protezione, l'autorità competente ad esaminare l'istanza di condono, riconducibile ai primi due condoni, deve acquisire il parere della autorità preposta alla tutela del «vincolo sopravvenuto», la quale deve pronunciarsi tenendo conto del quadro normativo vigente al momento in cui esercita i propri poteri consultivi (Adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20);

il richiamato art. 32, comma 43-bis, ha soltanto disposto che le istanze di condono, presentate in base alle prime due leggi del 1985 e del 1994, continuano a dover essere esaminate sulla base della normativa sostanziale anteriore (più favorevole) a quella (più restrittiva) contenuta nella legge n. 326 del 2003 (sez. VI, 30 aprile 2013, n. 2367)».



10. Il disposto dell'art. 32, comma 27, lettera *d*) del decreto-legge n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003, oltre a rinviare a quanto già previsto dai cennati art. 32 e 33 legge n. 47/1985, prevede che le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:

«siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

10.1. Detto disposto normativo invero è interpretato nel senso che assuma rilievo ostativo anche il vincolo di inedificabilità relativo, come evidenziato dalla giurisprudenza secondo la quale «Per le istanze di condono presentate ai sensi delle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, il vincolo di inedificabilità rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, in senso ostativo soltanto se di carattere assoluto, posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985. Il cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, invece, ha un oggetto più circoscritto così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta» (Tribunale amministrativo regionale Campania Napoli Sez. VII, 17 marzo 2016, n. 1454).

Ed invero in riferimento al terzo condono la giurisprudenza (*ex multis* Consiglio di Stato sez. IV, sentenza n. 4007/2017) ha ulteriormente precisato che «Il combinato disposto dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985 e del citato art. 32, comma 27, lettera *D*) del decreto-legge n. 269 del 2003 comporta infatti che, come nel caso di specie, se un abuso è commesso su un bene vincolato non si può procedere al condono se ricorrono, insieme, talune circostanze: l'imposizione del vincolo di inedificabilità precedente alla esecuzione delle opere; la realizzazione delle stesse in assenza o difformità dal titolo edilizio; la non conformità alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici»; (nello stesso senso, *cf.* Cassazione pen., III, sentenza n. 40676/2016).

La giurisprudenza amministrativa prevalente (*cf.* *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2010, n. 3174; Tribunale amministrativo regionale Campania - Napoli, sez. III, 4 aprile 2012, n. 1612) ha pertanto interpretato il citato art. 32, comma 27 nel senso che esso escluda dalla sanatoria le opere abusive realizzate su aree caratterizzate da determinate tipologie di vincoli (in particolare, quelli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e della falde acquifere, dei beni ambientali e paesaggistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali), subordinando peraltro detta esclusione a due condizioni costituite:

a) dal fatto che il vincolo sia stato istituito prima dell'esecuzione delle opere abusive;

b) dal fatto che le opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo risultino non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

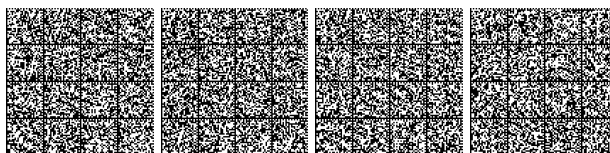
Ne consegue che in concreto - dovendo sussistere entrambe le condizioni per l'operatività dell'esclusione - la sanatoria delle opere realizzate su aree vincolate è consentita in due ipotesi, che operano disgiuntamente: e quindi nel caso che la realizzazione delle opere abusive sia avvenuta prima dell'imposizione dei vincoli; ovvero nel caso che le opere oggetto di sanatoria, benché non assentite o difformi dal titolo abilitativo, risultino comunque conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 117 del 2015) «Costituisce diritto vivente che, nell'ambito dei condoni aperti con le leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, essa rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, soltanto se di carattere assoluto (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno-22 luglio 1999, n. 20), posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985.

Diverso è il caso del cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione al quale questa Corte ha già rilevato che il suo oggetto è "più circoscritto" (sentenza n. 225 del 2012), così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta (sentenze n. 290 e n. 54 del 2009; ordinanza n. 150 del 2009)».

Ciò posto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 54 del 2009 e con l'ordinanza n. 150 del 2009 ha riconosciuto che la normativa regionale non ha il «potere di vanificare» i vincoli presidiati dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003, quand'anche non comportanti inedificabilità assoluta.

11. Il disposto normativo di cui ha fatto applicazione il comune resistente nell'adottare gli atti impugnati, ovvero l'art. 3, comma 1, lettera *b*), legge regionale n. 12/2004, è ancora più restrittivo della norma nazionale di cui al citato art. 32, comma 27, lettera *d*), assegnando rilievo ostativo anche ai vincoli sopravvenuti.





Lo stesso prevede infatti che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 32, comma 27, del decreto-legge n. 269/2003 e successive modifiche, dall'art. 32 della legge n. 47/1985, come da ultimo modificato dall'art. 32, comma 43, del citato decreto-legge n. 269/2003, nonché dall'art. 33 della legge n. 47/1985, non sono comunque suscettibili di sanatoria: *b*) le opere di cui all'art. 2, comma 1, realizzate, anche prima della opposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei sin di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

Detto disposto normativo, invero nel fare riferimento espresso in senso ostativo all'esistenza di vincoli imposti successivamente alla realizzazione delle opere, come evincibile dal riferimento all'incondonabilità delle opere realizzate anche prima dell'apposizione del vincolo, si pone come disposto ulteriormente limitativo della possibilità di ricorso al terzo condono in riferimento alle aree, come nella specie, sottoposte a vincolo archeologico e paesistico.

11.1. Infatti come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale (T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, sentenza, 21 gennaio 2019, n. 795) «Come chiarito dall'univoca giurisprudenza, la presenza del vincolo paesaggistico non comporta l'insanabilità assoluta dell'opera in quanto "ai sensi dell'art. 32, comma 27 decreto-legge n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003, il condono delle opere realizzate su aree vincolate è comunque ammissibile in due ipotesi, previste disgiuntamente, costituite *a*) dalla realizzazione delle opere abusive prima dell'imposizione dei vincoli *b*) dal fatto che le opere oggetto di sanatorio, benché non assentite o difformi dal titolo abilitativo, risultino comunque conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (Tribunale amministrativo regionale Campania Napoli, sez. VII, 15 febbraio 2010, n. 940; Tribunale amministrativo regionale Liguria Genova, sez. I, 1° febbraio 2010, n. 199), alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 269 del 2003» (Tribunale amministrativo regionale Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 7 gennaio 2010, n. 4).

Vero è che il legislatore regionale, nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (C. Cost. 196/04; 70/05; 71/05; 49/06) ha inteso introdurre, con l'art. 3 della legge regionale n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore, statuendo che «non sono comunque suscettibili di sanatoria», tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione, «le opere di cui all'art. 2, comma 1, realizzate, anche prima della opposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali (...) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

11.2. La giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale nel dare rilievo, in conformità peraltro al dato letterale della norma *de qua*, ai vincoli sopravvenuti alla realizzazione delle opere, invero non individua, né potrebbe in mancanza di un'indicazione in senso contrario nella norma che espressamente assegna rilievo al vincolo anche sopravvenuto, lo *spatium temporis* entro cui deve intervenire il vincolo ostativo alla concessione della sanatoria, per cui la stessa in virtù del principio del *tempus regit actum*, non può che interpretarsi nel senso fatto proprio dal comune, ovvero della rilevanza di qualsiasi vincolo esistente al momento della decisione sull'istanza di sanatoria.

*Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità*

12. Peraltro la Sezione intende sollevare questione di legittimità costituzionale dell'indicato disposto normativo, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale ed in senso ancor più restrittivo, ovvero nel senso che il vincolo sopravvenuto si ponga come ostativo a prescindere dalla verifica della conformità urbanistica dell'opera abusiva, qualora la stessa sia situata nei parchi o nelle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali, nonché nei monumenti naturali, nei siti di importanza comunitaria o nelle zone a protezione speciale, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. VI, 02568 del 14 giugno 2016 di riforma della sentenza Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione II-bis n. 2705/2015):

12.1. Ed invero parte ricorrente non ha censurato la mancata verifica da parte dell'amministrazione comunale della conformità o meno dell'opera di cui è causa alla normativa urbanistica, per cui rispetto alla fattispecie di cui è causa risulta irrilevante l'adesione all'interpretazione di tale disposto normativo fatta propria da questo Tribunale amministrativo regionale ovvero a quella, ancora più rigorosa, del Consiglio di Stato, riferibile alle opere site nei parchi o nelle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali, nonché nei monumenti naturali, nei siti di importanza comunitaria o nelle zone a protezione speciale; ed invero entrambe le interpretazioni, in conformità peraltro al dato letterale del disposto *de quo*, danno rilievo al vincolo sopravvenuto, senza precisare, né potrebbero, in mancanza di



qualsiasi indicazione normativa, lo *spatium temporis* entro cui deve intervenire il vincolo, per cui deve ritenersi che la norma, così come formulata, dia rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti, ovvero a quelli collocati nello *spatium temporis* esistente fra la data di realizzazione delle opere di realizzazione delle opere e la disamina dell'istanza di sanatoria da parte dell'amministrazione comunale.

13. Ciò posto, va evidenziato che, come innanzi precisato, se è vero che il legislatore regionale, come sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 54 del 2009 e con l'ordinanza n. 150 del 2009, non ha il «potere di vanificare» i vincoli presidiati dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003, quando anche non comportanti inedificabilità assoluta, il medesimo legislatore ben può nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (C. cost. 196/04; 70/05; 71/05; 49/06) introdurre, come avvenuto nella specie, con l'art. 3 della legge regionale n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore rispetto alla disciplina nazionale.

13.1. Peraltro, ad avviso del collegio, la scelta politica del legislatore regionale non può che avvenire, secondo un criterio che sia rispettoso del principio di ragionevolezza, compendiato nell'art. 3 della Costituzione, nonché nel rispetto dei principi posti alla base dell'agere pubblico e presidiati dal principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Detti principi non paiono rispettati dalla norma regionale della cui legittimità costituzionale si dubita.

Infatti se è vero che alcun legittimo affidamento può vantare colui che realizza un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro ben possa sorgere allorché venga introdotta una normativa condonistica, dovendo il soggetto che presenti una domanda di condono essere in grado di comprendere se la sua istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

13.2. In altri termini, al fine di ricondurre la norma a ragionevolezza, ai fini dell'accoglimento o meno della domanda di sanatoria, dovrebbe al più assegnarsi rilevanza ai vincoli esistenti al momento della presentazione della domanda medesima, che pertanto cristallizzerebbe lo stato di diritto rilevante ai fini della decisione.

In tale prospettiva si è invero mosso, sia pure con riferimento alla valutazione della conformità urbanistica dell'opera, il legislatore nazionale, laddove, nel disciplinare all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 l'accertamento di conformità, ha previsto che debba essere valutata la doppia conformità, quella esistente al momento della realizzazione delle opere e quella esistente al momento della presentazione dell'istanza, con la conseguente irrilevanza delle modifiche alla normativa urbanistica intervenute dopo la presentazione dell'istanza.

13.2.1. In alternativa, come detto, potrebbe assegnarsi rilevanza ai vincoli esistenti al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica.

13.3. Per contro, la norma di cui è causa, nel non precisare che hanno rilevanza solo i vincoli sopravvenuti entro la data di entrata in vigore della normativa condonistica o, al più tardi, entro la data di presentazione dell'istanza, si presenta, ad avviso del collegio, di dubbia costituzionalità.

Né potrebbe la norma essere interpretata in senso additivo, nella direzione auspicata dalla Sezione, al fine di ricondurla in senso costituzionalmente orientato, risolvendosi detta interpretazione in una vera e propria operazione di ortopedia giuridica, in contrasto con il fondamentale canone interpretativo «*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*».

13.4. Ciò posto, il collegio ritiene la questione di costituzionalità della norma *de qua*, sollevata d'ufficio, non manifestamente infondata.

13.4.1. Infatti deve ritenersi in primo luogo violata la «clausola generale di ragionevolezza», quale criterio «onnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica» ex art. 3 della Costituzione, atteso che alcun legittimo affidamento potrebbero nutrire i richiedenti il condono, nonostante il sopravvenire della normativa condonistica, in ordine all'accogliibilità o meno della domanda di condono, non dipendendo la stessa dalla situazione giuridica esistente al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica, ovvero al momento della presentazione della domanda, ma da quella esistente al momento della sua esitazione.

13.4.2. Verrebbe pertanto leso anche il principio di certezza del diritto, del pari da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui al citato art. 3, oltre che al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e alla giustiziabilità degli atti delle pubblica amministrazione di cui agli articoli 103 e 113 della Costituzione.

13.4.3. Ciò senza considerare la disparità di trattamento, lamentata da parte ricorrente nel quarto motivo di ricorso, posto che due domande di condono relative ad immobili ricadenti nella medesima zona e presentate in pari data potrebbero essere esitate in senso diverso a seconda del momento in cui l'amministrazione esamina le medesime domande, con



la conseguenza che gli istanti potrebbero essere penalizzati dalla lunghezza dei tempi per la decisione sulle domande di condono, posto che si assegnerebbe rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti, anche dopo la presentazione della domanda di condono, sino al momento in cui l'amministrazione abbia ad esitare la medesima.

Pertanto, anche avendo riguardo alla prospettata disparità di trattamento, il disposto normativo di cui è causa non si sottrarrebbe al fondato sospetto di incostituzionalità ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

13.5. Peraltro, ad avviso della Sezione, la «clausola generale di ragionevolezza», quale criterio «onnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica» ex art. 3 della Costituzione, risulta violata anche avendo riguardo alla gerarchia dei valori costituzionali.

Infatti se è pur vero che la tutela del Paesaggio assurge a principio fondamentale della Costituzione, sovraordinato pertanto al diritto di proprietà privata, contemplato dall'art. 42 della Costituzione, è anche vero che il giusto temperato di tali valori costituzionali può essere ragionevolmente assicurato nel dare rilevanza alla situazione esistente al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica ovvero al momento della presentazione dell'istanza di condono, che pertanto dovrebbero cristallizzare la situazione giuridica rilevante ai fini dell'esitazione della domanda medesima.

Tale temperamento invero, ad avviso del Collegio, risulta tanto più necessario, ove, come nella specie, il vincolo sia sopravvenuto anche rispetto all'integrazione delle domande di condono e le stesse abbiano ad oggetto immobili destinati ad abitazione principale dei richiedenti, assicurando l'abitazione di residenza non solo gli interessi dei proprietari, ma anche la funzione sociale della proprietà.

Pertanto il disposto normativo di cui è causa, nel dare rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti e pertanto, in mancanza di contrarie indicazioni, alla luce del principio *tempus regiti actum*, anche ai vincoli sopravvenuti rispetto alla presentazione della domanda di condono, si pone come irragionevolmente sacrificativi degli interessi degli istanti e pertanto del diritto di proprietà privata, ex art. 42 della Costituzione, alla cui tutela deve intendersi preposta la normativa condonistica.

13.6. Dette considerazioni, ad avviso del collegio dovrebbero rimanere ferme anche avendo riguardo a quella giurisprudenza innanzi indicata (*ex multis* Consiglio di Stato n. 05274/2013, adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20) che, anche in relazione ai condoni *ex lege* n. 47/1985 ed *ex lege* n. 724/1994, ha ritenuto rilevanti i vincoli sopravvenuti rispetto alla realizzazione delle opere, dando rilevanza alla situazione esistente al momento dell'esitazione della domanda di condono - e non alla data della sua presentazione - posto che la stessa non assegna rilevanza assoluta in senso ostativo al sopravvenire di tali vincoli, ma ritiene che nell'esitare le domande di condono l'autorità preposta alla tutela del vincolo debba valutare, ex art. 32 legge n. 47/1985, la compatibilità o meno dell'opera con il vincolo.

13.6.1. Per contro la norma di cui è causa si pone come ostativa in senso assoluto all'accoglibilità della domanda di condono, prescindendo dalla disamina dell'impatto dell'opera sul contesto vincolato, imponendo, anche da questo punto di vista, un irragionevole sacrificio del diritto di proprietà privata senza il suo giusto e dovuto temperamento con la tutela del paesaggio.

• 14. Ciò posto, in considerazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della previsione dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge regionale Lazio n. 12 dell'8 novembre 2004, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), riuniti preliminarmente i ricorsi in epigrafe indicati,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b) legge regionale Lazio n. 12 dell'8 novembre 2004, con riferimento agli articoli 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione;*

*Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della giunta regionale del Lazio nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale;*



*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche indicate in sentenza.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;  
Michelangelo Francavilla, consigliere;  
Diana Caminiti, Consigliere, estensore.

*Il Presidente:* STANIZZI

*L'estensore:* CAMINITI

AVVERTENZA:

Si ripubblica il testo dell'ordinanza n. 45 del 2020, già pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1<sup>a</sup> Serie speciale - n. 21 del 20 maggio 2020, per omessa notificazione e omessa comunicazione.

20C00274

N. 154

*Ordinanza del 24 giugno 2020 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Centro Servizi Ambientali s.r.l. contro Regione Lazio e altri*

**Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione all'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche - Requisiti del provvedimento - Prevista determinazione delle tariffe e della relativa quota percentuale dovuta dagli eventuali Comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del Comune sede dell'impianto o della discarica stessi, compresa tra il dieci e il venti per cento della tariffa.**

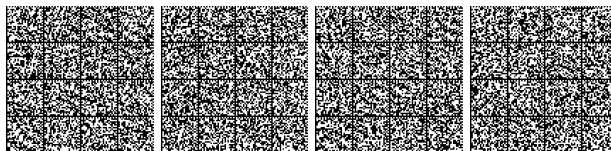
– Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 29, comma 2.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2388 del 2018, proposto dalla Centro Servizi Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Leopoldo Di Bonito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, piazza dei Martiri di Belfiore, 2;

contro la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefania Ricci e Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;





il Comune di Castelforte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Morigi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, via dei Condotti, 9;

nei confronti del Comune di San Vittore del Lazio, Roccasecca, Formia e Gaeta e della Provincia di Latina, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

della R.I.D.A. Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Harald Bonura, Francesco Fonderico e Giuliano Fonderico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dei difensori in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 173;

del Comune di Aprilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Naccarato e Massimo Sesselego, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per l'annullamento ovvero la riforma della sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sezione I quater, del 17 novembre 2017, n. 11362, che ha respinto il ricorso n. 3973/2016 R.G. proposto per l'annullamento:

a) del provvedimento del 1 febbraio 2016, prot.n. GR/02/16/52283, trasmesso lo stesso giorno, con il quale la Regione Lazio - Direzione territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti, Area ciclo integrato dei rifiuti ha disposto che l'impianto polifunzionale di trattamento e stoccaggio rifiuti della C.S.A. S.r.l. situato a Castelforte (Lt) sia soggetto all'applicazione del c.d. *benefit* ambientale ai sensi del punto 9.3.6.2 del decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Lazio dell'11 marzo 2005, n. 15;

b) della nota 16 febbraio 2016, prot. n. 1369, trasmessa il giorno 17 febbraio 2016, con la quale il Comune di Castelforte, preso atto della nota regionale di cui sopra, ha chiesto alla C.S.A. S.r.l. i dati relativi ai Comuni conferenti e alla quantità di rifiuti conferiti presso l'impianto suddetto a partire dal 14 agosto 2013;

e di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e conseguente;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e del Comune Castelforte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2020 il Cons. Francesco Gambato Spisani e udito per la parte appellante l'avvocato Leopoldo Di Bonito ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 28/2020;

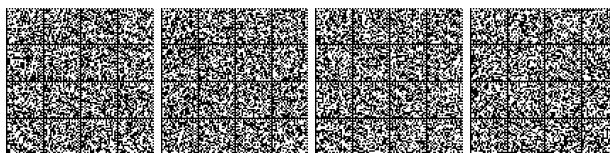
1. La ricorrente appellante è titolare di un impianto di trattamento rifiuti che si trova a Castelforte (Lt). Si controverte del provvedimento 1 febbraio 2016 prot. n. GR/02/16/52283 della Regione Lazio, indicato in epigrafe, che ha dichiarato quest'impianto soggetto all'applicazione del cd. *benefit* ambientale, e della nota 16 febbraio 2016, prot. n. 1369 del Comune di Castelforte, il quale, preso atto del provvedimento regionale citato, ha richiesto alla ricorrente appellante i dati relativi ai Comuni conferenti e alla quantità di rifiuti conferiti presso l'impianto suddetto a partire dal 14 agosto 2013, con lo scopo ultimo di chiedere le somme corrispondenti al *benefit* ambientale asseritamente dovuto e non versatogli a partire da quella data (doc. ti 16 e 17 in I grado ricorrente appellante, provvedimenti citati).

2. Per chiarezza, va delineata in sintesi la normativa che prevede il *benefit* in questione.

2.1 Il *benefit* ambientale è previsto in via generale dall'art. 29 della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998, n. 27, per cui «La Regione o la Provincia ... autorizzano l'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche ... (comma 1). Il provvedimento di autorizzazione all'esercizio degli impianti e delle discariche di cui al comma 1 deve contenere, tra l'altro, la determinazione delle tariffe e della quota percentuale della tariffa dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa (comma 2)». Si tratta quindi, come condivisibilmente afferma la difesa della ricorrente appellante (appello, p. 2) di un ristoro, inteso in senso non tecnico, che a certe condizioni i Comuni i quali conferiscono i rifiuti ad un impianto devono pagare, per tramite del gestore, al Comune nel quale l'impianto ha sede.

2.2 La disposizione citata è stata attuata dapprima con decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel Lazio 11 marzo 2005, n. 15, avente ad oggetto «Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio», decreto poi recepito nella deliberazione della Giunta regionale 18 luglio 2008, n. 516.

2.3 Per quanto qui interessa, il decreto prevede anzitutto, in via generale, che tutti i titolari impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani debbano attivare la procedura di determinazione della relativa tariffa di accesso (allegato A § 2). Prevede poi, per quanto di interesse più specifico, al § 9.3.6.2 che il *benefit* ambientale, secondo certe percen-



tuali della tariffa, spetti ai «comuni sede di discarica, di impianti di preselezione, di impianti di termovalorizzazione e di stazioni di trasferimento ... da parte dei comuni conferenti», tenuti a corrisponderlo «al gestore dell'impianto di preselezione che provvederà a restituirlo ai comuni, con cadenza quadrimestrale, nel rispetto di quanto di seguito riportato».

3. Ciò premesso, la ricorrente appellante, nell'ambito dell'impianto di cui si è detto, dispone di una linea denominata R2, che produce combustibile solido secondario - CSS, ovvero un combustibile derivato dai rifiuti, ed è stata autorizzata con provvedimento regionale del 6 agosto 2013, prot. n. A6397, che però non le consentiva di impiegare i rifiuti contraddistinti dai codici CER 20 03 02 e 20 03 02, corrispondenti ai rifiuti urbani indifferenziati e agli altri rifiuti urbani non biodegradabili, in attesa che fosse determinata la relativa tariffa (doc. 9 in I grado ricorrente appellante).

4. Conformandosi ai citati decreto del Commissario 15/2005 e delibera di Giunta 516/2008, l'impresa ha allora chiesto la determinazione della tariffa in questione, con istanza 5 agosto 2013, prot. n. 558, presentata seguendo le istruzioni previste dal decreto commissariale per gli impianti diversi da quelli che scontavano l'applicazione del *benefit* ambientale (doc. 10 in I grado ricorrente appellante).

5. A quest'istanza, l'impresa ha ricevuto risposta con due successivi provvedimenti - 14 agosto 2013, prot. n. A6688, di determinazione della tariffa in via provvisoria, e 26 marzo 2015, prot. n. G33468, di determinazione della tariffa in via definitiva che fissano entrambi un certo importo dichiaratamente «al netto di ecotassa, *benefit* ed IVA (qualora dovuti)» (doc. ti 11 e 12 in I grado ricorrente appellante).

6. Di conseguenza, l'impresa ha incominciato a ricevere anche i rifiuti CER 20 03 02 e 20 03 02 di cui sopra, ed ha sempre operato senza esigere il *benefit* ambientale, e ovviamente senza riversare nulla a tal titolo al Comune di Castelforte, sino a quando, a causa di voci correnti, secondo le quali ella avrebbe ommesso di corrispondere qualcosa che era invece dovuto, ha chiesto chiarimenti alla Regione, con nota 9 novembre 2015, prot. n. 639, in cui ha evidenziato che a proprio avviso non rientrava in nessuno dei casi di applicazione del *benefit* previsti dal citato § 9.3.6.2 del decreto commissariale (doc. 14 in I grado ricorrente appellante).

7. La Regione ha invece risposto con il provvedimento 1 febbraio 2016 di cui si è detto, che l'ha dichiarata soggetta all'applicazione del *benefit*; in motivazione, il provvedimento ricorda come, nei termini sopra illustrati, l'impianto riceva anche rifiuti urbani indifferenziati CER 20 03 01, e per conseguenza, ad avviso dell'amministrazione, non possa essere classificato altro che come impianto di preselezione di tali rifiuti indifferenziati, così classificati dal produttore (doc. 16 in I grado ricorrente appellante). Di conseguenza, il Comune ha emesso la nota 16 febbraio 2016 di cui pure si è detto, intesa a recuperare l'importo dei *benefit* ritenuti dovuti e non corrisposti (doc. 17 in I grado ricorrente appellante).

8. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso proposto dalla società contro tali provvedimenti. In sintesi estrema, ha considerato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma della legge regionale del Lazio che prevede il *benefit* ed ha poi ritenuto che l'impianto della ricorrente sia ad esso soggetto come impianto di preselezione: il rifiuto da esso ricevuto sarebbe un rifiuto che necessita di un pretrattamento, dato che a sua volta proviene non da un altro impianto di preselezione, ma direttamente dai Comuni conferenti.

9. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene sette motivi. Qui rileva in particolare il settimo di essi, con il quale essa deduce l'incostituzionalità dell'art. 29 della legge regionale 27/1998, perché a suo avviso prevede in sintesi un tributo regionale non autorizzato dalla legge statale, necessaria in base all'art. 119 della Costituzione.

10. Hanno resistito la Regione, con atto 11 aprile 2018 e memoria 5 aprile 2018, e il Comune, con atto 30 aprile 2018 e memoria 12 aprile 2019, ed hanno chiesto che l'appello sia respinto, negando in particolare che il *benefit* sia un tributo, dato che si tratterebbe di un corrispettivo per l'uso del territorio comunale.

11. Con memoria 24 aprile 2019, la ricorrente appellante ha in particolare insistito sull'incostituzionalità della norma che prevede il **benefit**.

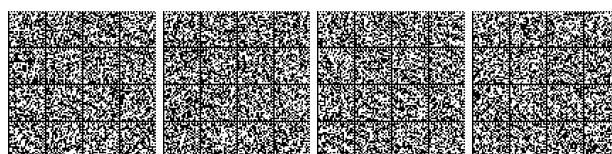
12. Con ordinanza 23 maggio 2019, n. 3357, la Sezione ha disposto verifica, per accertare come in concreto funzioni l'impianto per cui è causa.

13. Il verificatore nominato ha depositato una prima relazione il 21 gennaio 2020, alla quale ha fatto seguito per ciascuna parte il deposito di controdeduzioni, il 23 gennaio 2020 per la Regione, il 14 febbraio 2020 per il Comune e il 20 febbraio 2020 per la ricorrente appellante.

14. Con atto 28 febbraio e memoria 10 marzo 2020, ha fatto intervento *ad opponendum* un'impresa del settore, che opera con un impianto simile in Comune di Aprilia ed incassa il *benefit*; ha chiesto pertanto che l'appello sia respinto, insistendo però sull'incostituzionalità della norma che prevede il *benefit* stesso.

15. Il verificatore ha depositato la relazione definitiva il giorno 17 aprile 2020 ed il 6 maggio successivo la ricorrente appellante ha depositato proprie controdeduzioni.

16. Con memorie 15 maggio 2020 per il Comune, 17 maggio 2020 per la ricorrente appellante e 18 maggio 2020 per la Regione, le parti hanno insistito sulle proprie tesi.



17. Con atto 21 maggio 2020, ha fatto intervento *ad opponendum* anche il Comune di Aprilia, che ha sostenuto l'infondatezza dell'appello e la legittimità costituzionale della norma che prevede il *benefit*.

18. Hanno depositato replica il 27 maggio 2020 la ricorrente appellante e l'impresa intervenente, e il 28 maggio 2020 il Comune.

19. Da ultimo, con note del giorno 15 giugno 2020, la ricorrente appellante ha chiesto che la causa passi in decisione.

20. All'udienza del 18 giugno 2020, la Sezione ha quindi trattenuto in decisione il ricorso stesso.

21. All'esito, la Sezione ritiene di accogliere l'eccezione di legittimità costituzionale della norma istitutiva del *benefit* ambientale di cui si è detto, ovvero dell'art. 29, comma 2, della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998, n. 27, nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche vada determinata prevedendo la «quota percentuale della tariffa» in questione «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa».

22. In proposito, il Collegio osserva anzitutto che la questione è rilevante, perché la norma citata è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio, nel senso voluto, per tutte, dalle sentenze di codesta Corte del 15 giugno 2016, n. 174 e del 29 marzo 1983, n. 77.

22.1 La norma dell'art. 29, comma 2, della legge regionale 27/1998, come si ripete per chiarezza, prevede in via generale che la tariffa dovuta dal Comune che conferisce i propri rifiuti ad un impianto di smaltimento ovvero ad una discarica sia maggiorata di una quota percentuale, il *benefit* ambientale di cui si tratta, che il gestore incassa e riversa al Comune sede del proprio impianto. La disciplina di dettaglio di questo *benefit* è stata successivamente stabilita con i due provvedimenti di cui si è detto, ovvero il decreto del Commissario straordinario 15/2005 e la successiva deliberazione della Giunta regionale 516/2008, che lo ha recepito. Tali provvedimenti, che hanno l'evidente natura di regolamenti di attuazione della legge, hanno individuato più specificamente gli impianti per i quali il *benefit* è dovuto, che sarebbero le discariche, gli impianti di preselezione, quelli di termovalorizzazione e le stazioni di trasferimento, restando poi da stabilire - ma la questione ovviamente presuppone la legittimità della normativa - l'esatto significato di questi termini.

22.2 Ciò posto, il primo provvedimento impugnato, il provvedimento regionale 1° febbraio 2016, afferma in sintesi che l'impianto della ricorrente appellante è un impianto di preselezione e quindi è soggetto all'applicazione del *benefit*; il secondo provvedimento impugnato, il provvedimento comunale 16 febbraio 2016 intende conseguentemente calcolare il *benefit* in ipotesi dovuto e non versato per la precedente attività dell'impianto, per poi all'evidenza esigerlo. Entrambi i provvedimenti si fondano sui regolamenti di attuazione della legge, e questi come è evidente, a loro volta sulla legge.

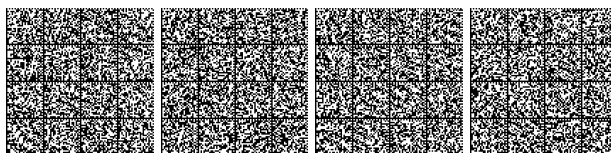
22.3 In questi termini, è evidente che se la norma di legge che il *benefit* prevede fosse dichiarata incostituzionale, il motivo di appello corrispondente dovrebbe essere accolto. Il motivo in questione ha poi carattere assorbente, perché gli altri motivi di appello dedotti presuppongono invece la costituzionalità della legge: dal suo accoglimento conseguirebbero l'accoglimento dell'impugnazione per intero, e l'accoglimento del ricorso di I grado. Il provvedimento regionale e quello comunale impugnato verrebbero infatti a mancare della relativa base giuridica, non esistendo più la norma istitutiva del *benefit* che si intendeva esigere.

23. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, in base alle argomentazioni esposte da codesta Corte nelle sentenze del 28 ottobre 2011, n. 280 e 11 marzo 2015, n. 58, pronunciate su casi analoghi, argomentazioni alle quali ci si richiama, nei termini che seguono.

24. Questo Giudice dubita anzitutto della conformità della norma denunciata all'art. 119, comma 2, seconda parte della Costituzione, per cui le Regioni «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». La norma stessa infatti, ad avviso di questo Giudice, istituisce un tributo regionale in modo non conforme ai «principi di coordinamento della finanza pubblica» nell'interpretazione che codesta Corte ha dato di questa formula con la sentenza 26 gennaio 2004, n. 37, ovvero in sintesi istituisce un tributo regionale senza che la legge dello Stato lo abbia consentito.

24.1 In primo luogo, questo Giudice ritiene che il *benefit* ambientale abbia la natura di tributo sulla base dei criteri fissati da codesta Corte per definirlo, in particolare nelle sentenze 280/2011 e 58/2015 sopra citate, nonché più in generale, nelle sentenze dell'8 maggio 2009, n. 141 e 11 febbraio 2005, n. 73 che si citano per tutte. Ritiene quindi che si tratti di una prestazione: a) doverosa, perché non dipendente da un qualche rapporto sinallagmatico fra le parti; b) collegata alla spesa pubblica in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

24.2 Sotto il primo profilo, si osserva che il *benefit* in questione è dovuto esclusivamente in base alla legge regionale e non trova la sua fonte in un rapporto sinallagmatico tra parti, derivante da un contratto, da una convenzione o da atti negoziali simili, in modo del tutto analogo a quanto prevedeva la norma dichiarata incostituzionale dalla sentenza 280/2011. La difesa della Regione (memorie 5 aprile 2019, p.3 e 18 maggio 2020, p.5) e quella del Comune (memoria 12 aprile 2019, p.3) hanno sostenuto che si tratterebbe invece di un corrispettivo, dovuto al Comune per il disagio dovuto all'insediamento sul proprio territorio dell'impianto, ma tale ordine di idee appare non condivisibile.





24.3 Codesta Corte ha già respinto un'argomentazione di tal tipo sempre nella sentenza 280/2011, là dove ha affermato che un contributo così concepito «non costituisce remunerazione né dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, né di servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune». Sotto il primo profilo, codesta Corte ha osservato che il Comune può disporre dietro corrispettivo di singoli beni compresi nel suo demanio o patrimonio, ma non può certo far ciò rispetto al territorio e all'ambiente nel loro complesso, perché si tratta di beni collettivi, rispetto ai quali è non proprietario, ma ente esponenziale dei relativi interessi della cittadinanza. Sotto il secondo profilo, sempre codesta Corte ha osservato che a fronte del contributo il gestore dell'impianto non riceve dal Comune alcuno specifico servizio che si debba remunerare.

24.4 Non è ovviamente decisiva in contrario l'opinione dell'Agenzia delle entrate, nella risposta ad un quesito formulato dalle amministrazioni resistenti nella quale si afferma che il *benefit* sarebbe un corrispettivo, come tale soggetto ad IVA. Per costante giurisprudenza, infatti, le risposte di questo tipo, contenute in circolari e simili atti, rappresentano soltanto l'opinione degli uffici finanziari, come tale non vincolante per il giudice allorché si tratta di stabilire la natura (tributaria o meno) della prestazione: sul principio, per tutte, Cassazione civile S.U. del 2 novembre 2007, n. 23031.

24.5 Sotto il secondo profilo, il contributo è certamente collegato alla spesa pubblica: sebbene la norma nulla dica al riguardo, è evidente che il Comune che lo incassa deve destinarlo al finanziamento delle attività di propria competenza, alle quali appunto corrisponde la spesa pubblica.

24.6 Si tratta poi di un contributo collegato alla spesa pubblica in ragione di un presupposto economicamente rilevante, ovvero la capacità economica del gestore dell'impianto, come si ricava ad interpretazione della norma che lo prevede, nei termini che seguono.

24.7 Il soggetto passivo del *benefit*, in primo luogo, è il gestore dell'impianto, che incassa la tariffa e deve riversare la percentuale corrispondente al *benefit*. Si potrebbe ritenere il contrario obiettando che secondo la norma il *benefit* è dovuto «dagli eventuali comuni utenti», e quindi, sembrerebbe, non dal gestore, ma l'obiezione non è fondata. Il fatto che il *benefit* in questione sia una percentuale della tariffa significa che è commisurato ad essa chiunque sia il soggetto che la tariffa corrisponde, e che il gestore lo deve riversare per ogni somma che a titolo di tariffa egli incassi, sia o no corrisposta da un Comune. In tal senso è esplicito anche l'ultimo paragrafo del § 9.3.6.2. del decreto commissariale 15/2005, per cui «il suddetto *benefit* dovrà essere riconosciuto anche da privati che conferiscono rifiuti presso i suddetti impianti» dato che anche in questo caso la tariffa è dovuta. Che poi l'onere economico corrispondente sia sopportato da chi l'impianto utilizza risponde al ben noto fenomeno della traslazione di imposta, fenomeno che però ha valenza solo interna o economica: il gestore rimane obbligato a pagare il *benefit* al Comune anche in tutti i casi in cui la traslazione non abbia per qualsiasi ragione avuto luogo, ad esempio perché, come nel caso per cui è processo, abbia ommesso di esigerlo per il passato.

24.8 Sussistono poi gli altri elementi che codesta Corte nella sentenza 280/2011 ha valorizzato per parlare di contributo correlato alla capacità economica del gestore dell'impianto. Nell'ordine, il soggetto attivo del tributo è il Comune nel quale l'impianto ha sede, il presupposto economicamente rilevante è la gestione dell'impianto stesso, e la base imponibile è il quantitativo di rifiuti conferiti.

24.9 Ciò posto, ad avviso di questo Giudice il tributo così configurato contrasta con l'art. 119, comma 2, seconda parte della Costituzione. La giurisprudenza di codesta Corte, in particolare nella sentenza 26 gennaio 2004, n. 37, ha infatti affermato che pur dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, di cui alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 gli enti locali, e in particolare le Regioni, non sono liberi di istituire in via autonoma nuovi tributi senza una previa legislazione statale di coordinamento, la quale ne determini i principi fondamentali. In tal senso, si può allora ripetere la conclusione alla quale era giunta la sentenza 280/2011 riferendosi alla normativa precedente la riforma, ovvero che «la potestà legislativa tributaria regionale ... non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo». Infatti, la legislazione ordinaria di coordinamento, in particolare il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, non prevede la possibilità di istituire alcun tributo ambientale del tipo in esame.

25. Questo Giudice dubita poi anche della conformità della norma denunciata all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in quanto interviene in una materia, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» la cui disciplina è riservata alla legge dello Stato.

25.1 Come è del tutto evidente, la norma denunciata concerne la materia dei rifiuti, che secondo quanto affermato da codesta Corte in particolare nella sentenza 58/2015 rientra appunto nella «tutela dell'ambiente», e per quanto detto sopra istituisce un tributo sul conferimento degli stessi.

25.2 Ciò posto, si ricorda come la costante giurisprudenza di questa Corte abbia ritenuto che la tutela dell'ambiente costituisca materia di esclusiva competenza statale, anche se interferisca con altri interessi e competenze, di modo che resta riservato allo Stato stesso il potere di fissare livelli uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale: in tal senso la ricordata sentenza 58/2015, nonché le sentenze 4 dicembre 2009, n. 314 e 14 novembre 2007, n. 378, da essa citate, relative anch'esse al particolare ambito dei rifiuti.

25.3 In tali termini, anche ritenendo che essa le spettasse in via generale, la Regione non potrebbe esercitare in materia la propria potestà istitutiva di tributi propri. Infatti, in casi come il presente, in cui interferiscono competenze ed





interessi di tipo diverso, si applica il principio di prevalenza, ovvero prevale l'esigenza di garantire l'azione unitaria dello Stato che assicuri livelli adeguati e non riducibili di tutela, in questo caso di tutela ambientale, su tutto il territorio nazionale. In particolare, si garantisce che il bene giuridico «ambiente» sia protetto dai possibili effetti distorsivi derivanti da incentivi o disincentivi imposti in modo differenziato in ciascuna Regione, tenuto conto che ognuno di essi influisce sulle decisioni di investimento delle imprese del settore dei rifiuti, scelte che si ripercuotono sugli equilibri ambientali.

25.4 La norma denunciata contrasta quindi per la materia sulla quale incide con la riserva di potestà legislativa statale in materia, anche se, si noti, il *benefit* che essa prevede non andasse qualificato come tributo, ma semplicemente come corrispettivo aggiuntivo, che si paga nel Lazio e non altrove.

26. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998, n. 27, nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche vada determinata prevedendo la «quota percentuale della tariffa» in questione «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa».

27. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

28. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente della Giunta regionale del Lazio, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Lazio.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 2388/2018), così provvede:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata ai sensi e sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998, n. 27, nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche vada determinata prevedendo la «quota percentuale della tariffa» in questione «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa»;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente della Giunta Regionale del Lazio nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Lazio.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2020 costituita ai sensi dell'art 84, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 con l'intervento dei magistrati:*

*Antonino Anastasi, Presidente*

*Leonardo Spagnoletti, Consigliere*

*Daniela Di Carlo, Consigliere*

*Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore*

*Roberto Caponigro, Consigliere*

*Il presidente: ANASTASI*

*L'estensore: GAMBATO SPISANI*



N. 155

*Ordinanza del 30 giugno 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da  
Tata Italia spa c/Comune di Bari*

**Commercio - Norme della Regione Puglia - Orari di apertura e di chiusura - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio.**

- Legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), art. 18, come modificato dall'art. 12 della legge regionale 7 maggio 2008, n. 5 ("Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)").

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta da:

Felice Manna, Presidente;  
Ubaldo Bellini, Consigliere;  
Aldo Carrato, Consigliere;  
Elisa Picaroni, Consigliere;  
Annamaria Casadonte, Rel. Consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 16952-2016 proposto da Tata Italia Spa, elettivamente domiciliata in Roma, Corso Trieste n. 155, presso lo studio dell'avvocato Felice Eugenio Lorusso, che la rappresenta e difende; ricorrente;

Contro Comune di Bari, elettivamente domiciliato in Roma, Via Nizza n. 53, presso lo studio dell'avvocato Fabio Caiaffa, rappresentato e difeso dagli avvocati Biancalaura Capruzzi, Rosaria Basile; controricorrente;

Avverso la sentenza n. 7/2016 del Tribunale di Bari, depositata il 4 gennaio 2016.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 20 giugno 2019 dal Consigliere Annamaria Casadonte.

Rilevato che:

Tata Italia S.p.a. impugna in cassazione la sentenza del Tribunale di Bari che ha accolto l'appello del Comune di Bari nei confronti della sentenza del Giudice di pace che, in accoglimento dell'opposizione, aveva annullato la sanzione amministrativa per la violazione dell'obbligo della chiusura domenicale imposto con l'ordinanza sindacale n. 1142 del 24 ottobre 2008;

il Tribunale di Bari, quale giudice d'appello ha ritenuto la legittimità della suddetta ordinanza sindacale in quanto adottata dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2008 integrativa di quella n. 11/2003 e già oggetto di sindacato giurisdizionale amministrativo nella sentenza n. 1348/2009 del T.A.R. Puglia;

la cassazione è richiesta sulla base di tempestivo ricorso affidato a due motivi, cui resiste con controricorso il Comune di Bari;

entrambe le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 380-bis.1. del Codice di procedura civile.

Considerato che:

con il primo motivo si censura, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, del Codice di procedura civile la violazione delle norme sul giudicato per avere il giudice d'appello argomentato che la sentenza del T.A.R. Puglia n. 26534/2008, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1179/2012 ed addotta dall'appellante Tata a sostegno della sua opposizione, aveva dichiarato l'illegittimità delle ordinanze sindacali emesse in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge regionale n. 5/2008 integrativa della legge n. 11/2003;

la censura è infondata;

il tribunale ha dato conto dell'esistenza della pronuncia del Consiglio, ritenendola tuttavia non pertinente al caso di specie perché relativa ad ordinanza sindacale emessa in regime anteriore alla legge regionale n. 5/2008 che funge da presupposto alle nuove ordinanze sindacali, oggetto, a loro volta di distinta pretesa di annullamento davanti al giudice amministrativo;



a fronte di tali rilievi la parte non ha fornito elementi specifici di diverso significato in forza dei quali giustificare l'assunto che la materia del contendere sia coperta dal giudicato esterno formatosi nel precedente giudizio (*cf.* Corte di cassazione n. 13475/2014 e per un caso simile *cf.* altresì Corte di cassazione n. 8796/2018);

con il secondo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, del Codice di procedura civile m, l'omesso esame dei profili di illegittimità costituzionale della legge n. 11/2003 sollevati dalla società Tata nei due gradi di giudizio;

la sentenza gravata ha richiamato a sostegno della ritenuta legittimità dell'ordinanza sindacale che disciplina la calendarizzazione delle aperture domenicali dopo l'entrata in vigore della legge n. 5/2008, e che costituisce il presupposto della sanzione irrogata, la sentenza del T.A.R. Puglia n. 1348/2009 rinviando alla sua motivazione per quanto riguarda la conclusione sia della legittimità costituzionale della legge regionale n. 11/2003 sia per quanto concerne la sua compatibilità con la normativa comunitaria;

tuttavia occorre considerare che dopo la decisione di secondo grado, è sopravvenuta la sentenza con cui la Corte costituzionale ha, viceversa, ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale della successiva legge Regione Puglia n. 24/2015 (Codice del commercio), in particolare, tra gli altri, degli articoli 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c*), che prevedono interventi regolativi degli «orari di apertura e di chiusura» degli esercizi commerciali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza» (Corte costituzionale n. 239 del 2016);

il Giudice delle leggi ha sottolineato come il legislatore statale fosse già intervenuto per assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dapprima in via sperimentale e poi a regime, con l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2005, n. 248;

con ciò svolgendosi attualmente detta attività — in seguito alla modifica disposta dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande — «senza i seguenti limiti e prescrizioni» concernenti, tra l'altro, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio»;

rammentato, dunque, di avere giudicato non fondate le questioni di costituzionalità sollevate, in via principale, da alcune regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (Corte costituzionale n. 299 del 2012), nonché di avere dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme regionali con le quali si erano regolati gli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espreso divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella citata normativa statale (Corte costituzionale n. 27 e n. 65 del 2013; e n. 104 del 2014), la Corte costituzionale ha, conseguenzialmente, ritenuto che analogo contrasto dovesse essere ravvisato, con riferimento alle impugnate disposizioni della legge Regione Puglia;

pertanto — pur precisando che la totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisca una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato possa rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla — la Corte ha ritenuto che, nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze;

dal momento che il dubbio di incostituzionalità prospettato da parte ricorrente riguarda le precedenti norme poste a base dell'accertamento della contestata violazione, in data 1 febbraio 2009, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, emesso ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 11/2003, come integrato e modificato dall'art. 12 della legge regionale n. 5/2008, ne consegue che, non ritenendosi praticabile nella specie una interpretazione costituzionalmente orientata di dette norme, che non si traduca nella loro sostanziale e intera disapplicazione, in ragione della non manifesta infondatezza della questione (alla luce ed in ragione delle affermazioni delle citate pronunce del Giudice delle leggi) si appalesa necessario sospendere il giudizio *a quo* e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, quanto alla sussistenza della ecepta violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni nella materia *de qua*;

d'altro lato, va richiamato il principio secondo cui la regola *tempus regit actum*, riguardante la successione delle leggi nel tempo, non è riferibile alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, in quanto questa non è una forma di abrogazione, ma una conseguenza dell'invalidità della legge, che ne comporta l'efficacia retroattiva, nel senso che investe anche le fattispecie anteriori alla pronuncia di incostituzionalità, con i limiti derivanti dal coordinamento



tra il principio enunciato dagli articoli 136 della Costituzione e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e le regole che disciplinano il definitivo consolidamento dei rapporti giuridici e il graduale formarsi del giudicato e delle preclusioni nell'ambito del processo (Corte di cassazione n. 6692 del 2006; Corte di cassazione n. 5833 del 2006);

atteso che il provvedimento sanzionatorio era stato emesso dal Comune controricorrente ai sensi della legge regionale n. 5/2008, integrativa dell'art. 18 della legge regionale n. 11/2003, nella specie il ricorso per cassazione andrebbe rigettato in ragione del mancato accoglimento di tutti i motivi di ricorso; ravvisandosi da ciò la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*;

*P.Q.M.*

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11, come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5;*

*dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda sezione civile il 20 giugno 2019 e, a seguito di riconvocazione del Collegio nella medesima composizione, il 26 marzo 2020.

*Il Presidente:* MANNA

20C00268

N. 156

*Ordinanza del 30 giugno 2020 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Z.B./C.R, sia in proprio sia quale esercente la responsabilità genitoriale di Z. M.*

**Filiazione - Stato civile - Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine per proporre l'azione di impugnazione per l'autore del riconoscimento - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza.**

– Codice civile, art. 263, terzo comma, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

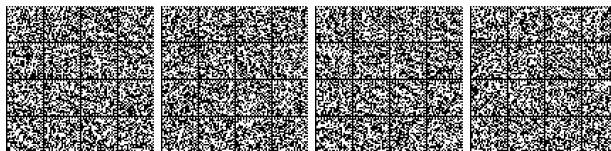
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE CIVILE

Composto da

dott. Guglielmo Avolio, Presidente,  
dott. Roberto Beghini, giudice relatore,  
dott. Massimo Morandini, giudice

Letti gli atti del procedimento n. 3281/2019 RG, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Eccellentissima Corte costituzionale in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, del codice civile (come modificato dall'art. 28 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154).





### 1. La rilevanza della questione

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale, risiede nel fatto che, nel presente giudizio ordinario, Z.B., con atto di citazione notificato il 7 agosto 2019, ha impugnato per difetto di veridicità — ai sensi dell'art. 263 del codice civile — il riconoscimento di paternità della figlia minore Z.M. (nata il...), da lui effettuato lo stesso giorno innanzi all'ufficiale di stato civile del comune di M. (Tn), all'uopo convenendo innanzi a questo Tribunale ordinario la madre, C.R. (con cui conviveva dal 2006), sia in proprio sia quale esercente la responsabilità genitoriale su detta figlia, sostenendo l'attore Z.B. che la madre gli aveva confidato, nel novembre 2018, di aver avuto, nel 2009, una breve relazione sentimentale con un vecchio amico: ciò induceva l'attore ad effettuare esami ematici il 13 novembre ed il 6 dicembre 2018, dai quali la sua paternità risultava smentita. Di qui, l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità.

C.R. ha aderito all'impugnazione, sostenendo che, effettivamente, Z.M. non sarebbe figlia di Z.B..

Con ordinanza 9 gennaio 2020, questo Tribunale ha disposto la nomina di un curatore speciale alla minore Z.M., prospettando contestualmente alle parti — d'ufficio — la necessità di contraddire in merito alla tempestività dell'impugnazione del riconoscimento, in quanto era pacificamente trascorso oltre un anno dal giorno dell'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita e l'attore nulla aveva dedotto in merito all'eventuale propria impotenza al tempo del concepimento (considerando che, a norma del terzo comma del citato art. 263 del codice civile, «l'azione di impugnazione da parte dell'autore del riconoscimento deve essere proposta nel termine di un anno che decorre dal giorno dell'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita. Se l'autore del riconoscimento prova di aver ignorato la propria impotenza al tempo del concepimento, il termine decorre dal giorno in cui ne ha avuto conoscenza; nello stesso termine, la madre che abbia effettuato il riconoscimento è ammessa a provare di aver ignorato l'impotenza del presunto padre. L'azione non può essere comunque proposta oltre cinque anni dall'annotazione del riconoscimento»).

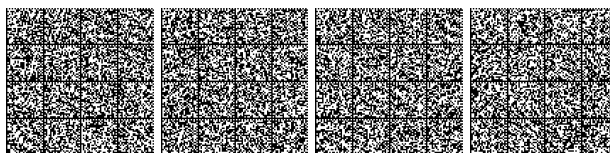
Sul punto, le parti, compreso il curatore speciale della minore ed il pubblico ministero, hanno quindi depositato note difensive.

Ciò premesso, osserva il Collegio che la requisitoria del pubblico ministero, è inconferente, in quanto fa riferimento all'art. 244 del codice civile, il quale, come noto, si riferisce all'azione di disconoscimento della paternità, mentre oggetto del presente procedimento è, come detto, l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità (citato art. 263 del codice civile).

Non sono dirimenti nemmeno le note difensive depositate dal curatore speciale della minore, il quale si è associato all'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, proposta dall'attore, sostenendo che nessuna prescrizione potrebbe esservi nei suoi confronti, in quanto, in forza del secondo comma del citato art. 263 del codice civile, «l'azione è imprescrittibile rispetto al figlio». Il Collegio rileva che il curatore speciale della minore, è stato nominato dal giudice istruttore con la citata ordinanza 9 gennaio 2020. Tale nomina, tuttavia, non gli consente di proporre autonomamente alcuna impugnativa del riconoscimento nel presente giudizio, in quanto, in materia, trova applicazione l'art. 264 del codice civile (come modificato dall'art. 29 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154), in base al quale «l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità può essere altresì promossa da un curatore speciale nominato dal giudice, assunte sommarie informazioni, su istanza del figlio minore che ha compiuto quattordici anni, ovvero del pubblico ministero o dell'altro genitore che abbia validamente riconosciuto il figlio, quando si tratti di figlio di età inferiore». Ribadito che Z.M. ha meno di 14 anni, essendo nata il..., il Collegio condivide, con la dottrina più autorevole, l'interpretazione secondo cui tale nomina del curatore speciale, non coincide con quella effettuata dal giudice istruttore in questa sede, poiché, diversamente da quest'ultima, quella prevista dal cit. art. 264 del codice civile è soggetta alla procedura camerale prevista dall'art. 737 del codice procedura civile, posto che il giudice deve assumere sommarie informazioni ed acquisire anche il parere del pubblico ministero (*ex* art. 70 n. 1 codice procedura civile), al fine di verificare se l'impugnazione corrisponda all'interesse della minore. Nulla di tutto questo è accaduto nella fattispecie concreta. Pertanto, nel presente giudizio, il curatore speciale della minore, non è legittimato ad impugnare il riconoscimento per difetto di veridicità.

La questione della prescrizione non è superata neppure dal fatto che anche la madre abbia aderito all'impugnazione del riconoscimento, dovendosi a tal fine osservare che per lei valgono gli stessi termini di prescrizione dell'attore. Né vale invocare il differimento dei termini disposto dalla disciplina transitoria prevista dall'art. 104, decimo comma, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, secondo cui «fermi gli effetti del giudicato formatosi prima dell'entrata in vigore della legge 10 dicembre 2012, n. 219, nel caso di riconoscimento di figlio annotato sull'atto di nascita prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, i termini per proporre l'azione di impugnazione, previsti dall'art. 263 e dai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 267 del codice civile, decorrono dal giorno dell'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». Il decreto legislativo, infatti, è entrato in vigore il 7 febbraio 2014, mentre l'atto di citazione è stato notificato il 7 agosto 2019, e quindi in ogni caso oltre il termine di 1 anno o di 5 anni.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale, risiede nel fatto che, se per l'autore del riconoscimento, il termine di prescrizione dell'azione decorre dal giorno dell'annotazione del riconoscimento stesso sull'atto di nascita



(nella specie avvenuto, come detto, il 4 agosto 2010), come dispone testualmente il citato art. 263, terzo comma, del codice civile, l'azione stessa sarebbe tardiva, poiché l'atto di citazione, come detto, è stato notificato il 7 agosto 2019; se invece il termine decorre dall'avvenuta conoscenza della non veridicità del riconoscimento (nella specie, dell'ulteriore relazione sentimentale della madre), l'azione sarebbe tempestiva, in quanto l'attore ha — pacificamente — avuto detta conoscenza solo nel novembre — dicembre 2018 e, come detto, ha notificato l'atto di citazione il 7 agosto 2019.

## 2. La non manifesta infondatezza

Ad avviso di questo il Tribunale, sussiste il dubbio, non manifestamente infondato, che il citato art. 263, terzo comma, del codice civile (come modificato dall'art. 28, primo comma, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154), sia contrario non solo all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e quindi all'art. 117, — primo comma, della Costituzione, ma anche agli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine per proporre l'azione di impugnazione, decorra dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza.

Come accennato, il citato art. 263, terzo comma, del codice civile, prevede che «l'azione di impugnazione da parte dell'autore del riconoscimento deve essere proposta nel termine di un anno che decorre dal giorno dell'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita. Se l'autore del riconoscimento prova di aver ignorato la propria impotenza al tempo del concepimento, il termine decorre dal giorno in cui ne ha avuto conoscenza; nello stesso termine, la madre che abbia effettuato il riconoscimento è ammessa a provare di aver ignorato l'impotenza del presunto padre. L'azione non può essere comunque proposta oltre cinque anni dall'annotazione del riconoscimento». Premesso che non si capisce per quale ragionevole motivo (*ex art. 3 della Costituzione*), il termine decorra dalla conoscenza solo in caso di impotenza, va considerato che, a differenza dell'art. 244, secondo comma, del codice civile (in base al quale per il padre, in caso di adulterio della moglie, il termine per l'azione di disconoscimento della paternità, decorre dal giorno in cui ne ha avuto conoscenza), il citato art. 263, terzo comma, del codice civile, nulla prevede in relazione alla specifica ipotesi di ignoranza — da parte del padre — della relazione della madre con altri uomini al tempo del concepimento, questo Tribunale ritiene che, in casi del genere, la stringente dizione letterale della norma, imponga, senza alternative costituzionalmente valide, che detto termine debba necessariamente essere quello di un anno dall'annotazione del riconoscimento del figlio sull'atto di nascita.

E già qui, allora, vi è il dubbio, non manifestamente infondato, che la norma confligga con l'art. 3 della Costituzione, per ingiustificata disparità di trattamento, atteso che non si capisce per quale motivo, in caso di azione per il disconoscimento della paternità, il termine decorra dal giorno in cui il padre ha avuto conoscenza dell'adulterio della moglie, mentre, nel caso del figlio nato da genitori non coniugati, il termine per impugnare il riconoscimento del figlio, debba decorrere dalla sua annotazione sull'atto di nascita, anziché dalla conoscenza dell'altra relazione, considerando che, come noto, l'art. 2, primo comma, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, come del resto l'ultimo comma del suo art. 1, ha inteso «eliminare ogni discriminazione tra i figli», compreso dunque — perché no — anche il profilo del termine per effettuare la contestazione dello *status* da parte degli interessati (sicché le motivazioni addotte dalla Corte Costituzionale n. 158 del 1991 e dalla Corte costituzionale n. 7 del 2012, non appaiono più sostenibili, essendo state superate dallo stesso legislatore ordinario). D'altra parte, non va trascurato che il medesimo art. 2, primo comma, della citata legge delega, alla lettera g), sull'argomento, come principio e criterio direttivo, si era limitato a consentire al legislatore delegato la «modifica della disciplina dell'impugnazione del riconoscimento con la limitazione dell'imprescrittibilità dell'azione solo per il figlio e con l'introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione da parte degli altri legittimati»; sicché la differenziazione — per il padre «apparente», rispetto al padre coniugato — del termine per contestare il rapporto biologico col figlio «apparente», effettuata dal citato art. 28 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, che ha modificato l'art. 263 del codice civile, appare di dubbia costituzionalità anche con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Per quanto concerne invece, il citato art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, esso, nel disciplinare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, prevede testualmente che «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

La costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dopo aver ricondotto la questione giuridica alla sfera di applicazione dell'art. 8 della Convenzione, ritiene che una disposizione normativa secondo cui i termini decorrano dalla nascita del minore, piuttosto che dal momento in cui il richiedente abbia maturato la consapevolezza di non essere il padre del bambino, non realizzi un bilanciamento proporzionato degli interessi «in gioco» (stabilità nelle relazioni civili e nell'origine degli individui, da un lato, e accertamento della verità biologica, dall'altro), e che pertanto una norma del genere non sia conforme all'art. 8. In particolare, nella sentenza del 5 aprile 2018 (*Doktorov v. Bulgaria*, proc. n. 15.074/08), la Corte europea ha evidenziato che «22. As to whether it pursued a legitimate aim, the Court finds that the strict application of a year— long time— limit for the institution of such proceedings could be said to be justified by the objective of ensuring legal certainty as regards recognised parental affiliation and related support, and the general



interest of society to see stability in civil relations and individuals' origin upheld (see, *mutatis mutandis*, Mizzi v. Malta, no. 26111/02, § 88, ECHR 2006-1 (extracts); Rasmussen, cited above § 41, and Shofman v. Russia, no. 74826/01, § 39, 24 November 2009). 23. It remains to be established whether not accepting to hear such a claim for contesting paternity by reference to the applicable law was «necessary in a democratic society» or, in other words, whether the authorities struck a fair balance between the different interests involved... (*omissis*) 24. The Court notes that the introduction of a general measure in the form of a legislative response designed to deal with a certain type of situation might be an appropriate means to ensure the fair balance referred to above (see paragraph 19 above). However, an excessively strict statutory limitation on an applicant's possibility to contest paternity — in the present case one year starting from the birth of the child rather than from the moment the applicant became aware that he might not be the father of the child - cannot be said to constitute a proportionate balancing of the competing interests involved. While the legislator's choice to limit that possibility in time could not be characterised as either irrational or arbitrary, the Court finds that it cannot be considered proportionate in view of the particular interests at stake and the rigidity with which it operated in all cases. In particular, it failed to provide for any procedure that would allow the consideration of the individual circumstances of persona who, like the applicant, fell outside the legal limitation period for reasons which could not be imputed to them». In sintesi, secondo la Corte europea, una limitazione legale eccessivamente rigorosa sulla possibilità del richiedente di contestare la paternità — nella fattispecie esaminata, un anno a partire dalla nascita del figlio piuttosto che dal momento in cui il richiedente si è reso conto che potrebbe non essere il padre del figlio — non può costituire un bilanciamento proporzionato degli interessi concorrenti coinvolti. Sebbene la scelta del legislatore bulgaro di limitare tale possibilità nel tempo, non possa essere definita irrazionale o arbitraria, la Corte europea ha ritenuto che non possa essere considerata proporzionata alla luce dei particolari interessi in gioco e della rigidità con cui ha operato in tutti i casi. In particolare, il legislatore bulgaro non aveva previsto alcuna procedura che consentisse di prendere in considerazione le circostanze individuali di persone che, come Doktorov, non avevano rispettato il termine di prescrizione legale per motivi che non potevano essere loro imputati (nello stesso senso, v. la sentenza 24 novembre 2005, Shofman contro Russia, procedimento n. 74.826/01; e la sentenza 19 ottobre 1999, Yildirim contro Austria, procedimento n. 34.308/96).

Questo Tribunale, pertanto, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, del codice civile (come modificato dall'art. 28 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154), nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine per proporre l'azione di impugnazione, decorra dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza.

### PQM

*Il Tribunale ordinario di Trento, sezione civile.*

*Visto l'art. 134 Cost., e gli articoli 23 e ss. della legge 11 marzo 1957, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità Costituzionale dell'art. 263, terzo comma, del codice civile (come modificato dall'art. 28 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154), nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine per proporre l'azione di impugnazione, decorra dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza, con riferimento agli articoli 3, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Eccellentissima Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trento, 19 giugno 2020

IL PRESIDENTE: AVOLIO

L'estensore: BEGHINI



# RETTIFICHE

**Avvertenza.** — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

## AVVISO DI RETTIFICA

**Comunicato relativo all'ordinanza n. 126 del 16 giugno 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.** (Ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale- 1° serie speciale- n. 40 del 30 settembre 2020).

Nell'intestazione dell'ordinanza citata e pubblicata nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, alla pagina 21, sono apportate le seguenti correzioni: dove è scritto: «Ordinanza del 16 giugno 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da *C. D. P.* contro Ministero dell'interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e U.T.G.- Prefettura di Milano», leggasi: «Ordinanza del 16 giugno 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da *D.P.P.C.* contro Ministero dell'interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e U.T.G.- Prefettura di Milano».

Nell'epigrafe, alla pagina 21, dove è scritto: «Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 795 del 2020, proposto da *C.D.P.*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Ligotti e Riccardo Maria Zanchetta, con domicilio digitale eletto presso la loro casella PEC come da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del secondo in Milano, via Francesco De Sanctis n. 33;» leggasi: «Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 795 del 2020, proposto da *C.D.P.P.*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Ligotti e Riccardo Maria Zanchetta, con domicilio digitale eletto presso la loro casella PEC come da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del secondo in Milano, via Francesco De Sanctis n. 33;».

20C00273

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-046) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 1 1 1 1 \*

€ 6,00

