

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 50

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 dicembre 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. 258. Sentenza 3 novembre - 2 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Approvazione del Piano regionale dell'idrogeno - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento - Verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) o a VIA - Possibile esclusione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali - Procedura abilitativa semplificata (PAS) - Limiti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Rinnovo del titolo abilitativo - Condizioni ulteriori o specifiche rispetto a quelle poste dal legislatore statale - Violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Procedura abilitativa semplificata (PAS) e Autorizzazione Unica (AU) - Competenze della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34, artt. 3, 10, 11, 12 e 16, comma 1, lettera a).

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo. Pag. 1

N. 259. Sentenza 17 novembre - 3 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Contributi o agevolazioni per l'edilizia residenziale - Divieto di concessione per gli interventi di nuova edificazione - Limitazione ai soli interventi di recupero edilizio - Denunciata disparità di trattamento e violazione dei principi in materia di governo del territorio - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 153.

– Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma. Pag. 11

N. 260. Sentenza 18 novembre - 3 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Applicazione ai fatti commessi successivamente alla vigenza della novella - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevole durata del processo - Inammissibilità della questione.



Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Denunciata irragionevolezza e illogicità, nonché violazione del diritto alla dignità e alla riservatezza e del diritto di difesa e del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Denunciata violazione dei principi convenzionali dell'equo processo e della prevedibilità della legge - Manifesta infondatezza della questione.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di presunzione di non colpevolezza e della ragionevole durata del processo - Non fondatezza della questione.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Ritenuta applicazione anche ai fatti commessi antecedentemente alla vigenza della novella - Denunciata violazione del principio convenzionale dell'equo processo - Manifesta infondatezza della questione.

- Codice procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33; legge 12 aprile 2019, n. 33, artt. 3 e 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

Pag. 17

N. 261. Ordinanza 4 novembre - 3 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) - Omesso rispetto dei termini di pagamento - Mancato perfezionamento della procedura - Conseguente ripresa dell'attività accertativa e sanzionatoria dell'Agenzia delle entrate - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza e ragionevolezza, della responsabilità penale personale, della capacità contributiva, di imparzialità della pubblica amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Imposte e tasse - Violazioni di norme tributarie - Causa di non punibilità - Mancato pagamento del tributo per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi - Inapplicabilità ad ipotesi ulteriori - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza, ragionevolezza, e della responsabilità penale personale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, artt. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), e 5-*quinqies*, comma 10; decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, art. 6, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 27, 53, 97 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.

Pag. 34

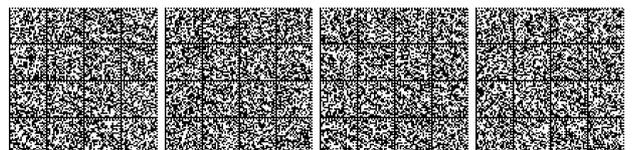
N. 262. Sentenza 19 novembre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Indeducibilità dalle imposte sui redditi d'impresa - Irragionevolezza e violazione del principio della capacità contributiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53.

Pag. 38



N. 263. Sentenza 21 ottobre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Norme della Regione Siciliana - Trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni Sicilia - Limite massimo, nel triennio 2014-2016, di 160.000 euro - Proroga al triennio 2017-2019 - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di universalità dell'imposizione, di capacità contributiva e di progressività dei tributi, di proporzionalità e adeguatezza del trattamento di quiescenza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, art. 13, comma 2; legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53.

Pag. 48

N. 264. Sentenza 22 ottobre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, regionali e degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione o da essa partecipati, o che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della Regione, nonché che ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio regionale - Trattamento economico complessivo - Limite massimo di 100.000 euro annui lordi - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, violazione del principio di proporzionalità del trattamento retributivo e della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, art. 13, comma 3, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l).....

Pag. 56

N. 265. Sentenza 17 novembre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Calabria - Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea - Interventi urgenti in caso di pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana - Condizioni per l'abbattimento, lo sradicamento o lo spostamento degli alberi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e dei principi in materia di valorizzazione e promozione dei beni culturali e ambientali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo.....

Pag. 61

N. 266. Ordinanza 18 novembre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Bilancio regionale - Stanziamento di capitoli di spesa non impegnabili contenenti «risorse liberate» a seguito di sentenze della Corte costituzionale favorevoli - Iscrizione e accertamento di somme corrispondenti alla compartecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale, nonché di quelle relative alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

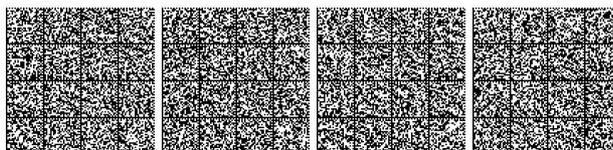
- Legge della Regione Sardegna 8 agosto 2019, n. 15, art. 4, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e); statuto speciale per la Sardegna, art. 3.

Pag. 65



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 98. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 novembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Misure di salvaguardia - Possibilità per l’ente di gestione, ove istituito e operante, oppure per il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all’art. 3 della legge regionale n. 30 del 2020, di concedere, fino all’approvazione del piano del parco, deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse.**
- Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Possibilità per l’ente di gestione, ove istituito e operante, oppure per il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all’art. 20 della legge regionale n. 30 del 2020, di concedere, fino all’approvazione del piano del parco, deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.**
- Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Regime autorizzativo - Previsione che fino all’approvazione del piano per il parco sono consentiti determinati interventi edilizi nelle diverse zone del parco.**
- Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Regime autorizzativo - Previsione che fino all’approvazione del piano per il parco sono consentiti determinati interventi edilizi nelle diverse zone del parco.**
- Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Regime autorizzativo - Previsione che, fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, fino all’approvazione del piano per il parco, sono consentiti gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell’ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell’ambiente del 10 gennaio 2000.**
- Legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo”), artt. 8, comma 6; 25, comma 5; 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*); e 26, comma 1, lettere *g*, *h* e *i*, e comma 2..... Pag. 69
- N. 170. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 10 dicembre 2019
- Reati e pene - Delitto di lesioni stradali gravi di cui all’art. 590-bis, primo comma, del codice penale - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela nell’ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell’evento.**
- Codice penale, art. 590-bis, primo comma; decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 16, lettere *a*) e *b*), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103)..... Pag. 76
- N. 171. Ordinanza del Tribunale di Sassari del 13 maggio 2020
- Previdenza e assistenza - Previdenza complementare - Finanziamento delle forme pensionistiche complementari - Obbligo di contribuzione gravante sul datore di lavoro - Omessa previsione di strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all’adempimento di tale obbligo.**
- Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari) e, in particolare, art. 8..... Pag. 82



N. 172. Ordinanza del Consiglio di Stato del 26 agosto 2020

Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Previsione che i compensi professionali del personale dell'Avvocatura dello Stato sono computati ai fini del raggiungimento del limite massimo retributivo di cui all'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, quale risulta da una lettura omnicomprensiva dell'inciso "a carico delle finanze pubbliche".

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 9, comma 1, in combinato disposto con l'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Pag. 84

N. 173. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli dell'11 marzo 2020

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Processi di durata non eccedente, al 31 ottobre 2016, i termini ragionevoli di durata previsti dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 e processi non ancora assunti in decisione alla stessa data - Rimedi preventivi - Deposito, da parte dell'imputato e delle altre parti del processo penale, di un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del decorso dei termini ragionevoli di durata - Inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento dei rimedi preventivi.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), artt. 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, in relazione agli artt. 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, della medesima legge.

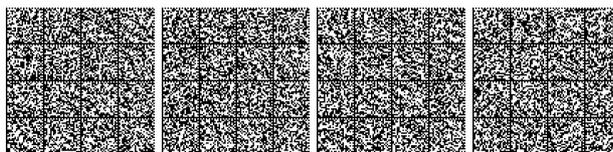
Pag. 94

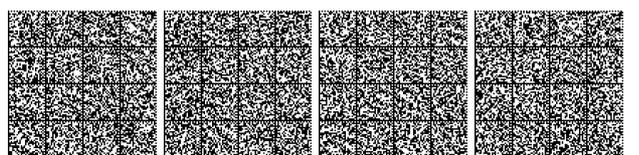
N. 174. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 10 febbraio 2020

Banca - Poteri e funzionamento degli organi straordinari - Responsabilità per dolo o colpa grave dei commissari e dei membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico - Previsione che la proposizione delle azioni civili nei loro confronti è subordinata alla previa autorizzazione della Banca d'Italia.

- Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), art. 72, comma 9.

Pag. 99





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 258

Sentenza 3 novembre - 2 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Approvazione del Piano regionale dell'idrogeno - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento - Verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) o a VIA - Possibile esclusione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali - Procedura abilitativa semplificata (PAS) - Limiti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Rinnovo del titolo abilitativo - Condizioni ulteriori o specifiche rispetto a quelle poste dal legislatore statale - Violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti eolici e fotovoltaici esistenti - Procedura abilitativa semplificata (PAS) e Autorizzazione Unica (AU) - Competenze della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34, artt. 3, 10, 11, 12 e 16, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera 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. 3, 10, 11, 12, 16, della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-26 settembre 2019, depositato in cancelleria il 30 settembre 2019, iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2020.

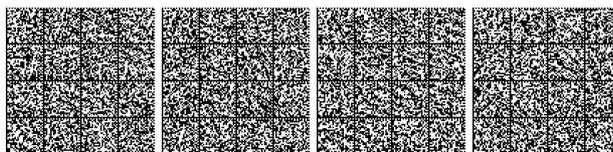
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 30 settembre 2019, iscritto al reg. ric. n. 100 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in forza della delibera di impugnazione assunta dal Consiglio dei ministri in data 19 settembre 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 10, 11, 12 e 16 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, per violazione delle norme contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» fissati nel decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e nel decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

2.- Nell'introdurre i motivi d'impugnazione degli artt. 3 e 10 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, la difesa statale rammenta che la disciplina della valutazione d'impatto ambientale (VIA) e della valutazione ambientale strategica (VAS), secondo la giurisprudenza costituzionale, deve essere uniformemente osservata sul territorio nazionale e che deve essere riservato alla competenza legislativa statale il potere di fissare i livelli uniformi di tutela, ferma restando la facoltà delle Regioni di regolare interessi funzionalmente connessi con quelli propriamente ambientali.

2.1.- Per quanto riguarda l'impugnazione dell'art. 3 (Piano regionale dell'idrogeno), l'Avvocatura generale dello Stato censura, in particolare, i commi 3 e 4, ove è prevista la procedura per l'adozione del Piano (d'ora in avanti: *PRI*) e non è stabilito che esso debba essere sottoposto a VAS. Tale omissione ne determinerebbe la sottrazione alla VAS, in contrasto con l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che richiede una valutazione per tutti i piani e i programmi che incidano sulla qualità dell'aria e dell'ambiente, per il settore energetico, tra i quali il *PRI* senz'altro rientrerebbe.

2.2.- Quanto all'impugnazione dell'art. 10 (Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali), esso sarebbe illegittimo per violazione della disciplina statale sulla VIA. In primo luogo, in tesi, occorrerebbe specificare che le disposizioni regionali possono riguardare solo gli impianti per cui le verifiche d'impatto ambientale sono di competenza regionale, dovendo essere espressamente sottratti all'applicazione dell'impugnato art. 10 gli impianti eolici di potenza superiore a 30 MW, che vanno assoggettati a VIA di competenza statale. In secondo luogo, il comma 2 dell'articolo impugnato, disponendo che all'esito della procedura prevista dall'art. 6, comma 9, d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente), comunque sia, nessuna valutazione ambientale occorre quando le modifiche agli impianti eolici e fotovoltaici già esistenti riducano il numero di aerogeneratori o la superficie occupata, introdurrebbe una deroga alla disciplina della verifica di assoggettabilità a VIA e della VIA di cui all'art. 5 (*recte*: 6), commi 6 e 7, cod. ambiente. Secondo la legislazione nazionale, infatti, le Regioni potrebbero esonerare gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile dalla verifica di assoggettabilità a VIA e dalla VIA solamente nel caso in cui la potenza dell'impianto non superi 1 MW. L'illegittimità costituzionale di queste disposizioni deriverebbe, allora, dal fatto che



l'esonero dalle citate procedure di valutazione dell'impatto ambientale sarebbe determinato non già in base alla potenza generata dall'impianto, bensì da criteri del tutto diversi.

3.- A seguire, il ricorso denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, che disciplina il regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali di impianti eolici e fotovoltaici esistenti, per contrasto con il principio fondamentale in materia di energia contenuto nell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, che individua gli interventi sottoponibili a procedura abilitativa semplificata (PAS). L'articolo impugnato, dopo aver previsto, al comma 1 - e conformemente alla disciplina statale -, che le modifiche che, «a prescindere dalla potenza nominale complessiva risultante dagli interventi proposti, non comportano variazioni in aumento delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e della superficie destinata all'installazione degli impianti stessi» sono assentite con PAS, introdurrebbe al comma 4, lettera b), una norma contraddittoria che sottopone alla procedura di autorizzazione unica (AU) gli interventi non sostanziali che comportano la realizzazione di un impianto di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, limitando così l'utilizzo della PAS.

L'Avvocatura generale sottolinea che lo Stato ha dettato i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia, attribuita alla potestà legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), il d.lgs. n. 387 del 2003 e il d.lgs. n. 28 del 2011. Tali norme di principio non potrebbero subire deroghe ad opera delle leggi regionali «per il necessario rispetto dei canoni di proporzionalità e di adeguatezza (art. 4 d.lgs. 28/2011) nonché di esigenze di celerità e soprattutto di omogeneità sull'intero territorio nazionale». I regimi abilitativi per la costruzione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, dunque, non potrebbero che essere gli stessi in tutto il Paese, anche perché, altrimenti, si produrrebbe una ingiustificata discriminazione tra le iniziative economiche nelle diverse Regioni.

3.1.- Per la difesa dello Stato, le medesime ragioni che sostengono l'impugnazione dell'art. 11 determinerebbero l'illegittimità costituzionale del successivo art. 12, concernente il rinnovo del titolo abilitativo. Quest'ultimo, infatti, imporrebbe una serie di condizioni per l'ottenimento del rinnovo che «non trovano alcun riscontro nella normativa nazionale». Sarebbero, in tesi, previsti considerevoli aggravii per gli operatori, in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e con gli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e, conseguentemente, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

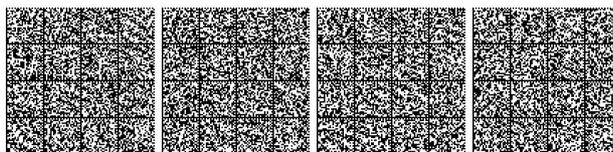
3.2.- Infine, per motivi analoghi a quelli posti a fondamento delle censure rivolte agli artt. 11 e 12 della legge regionale impugnata, sarebbe incostituzionale, ad avviso del ricorrente, l'art. 16 della medesima legge regionale, che «rimanda alla Giunta regionale la definizione, tra l'altro, di termini per i procedimenti di cui al Capo II che ha ad oggetto i regimi della Procedura abilitativa semplificata (PAS) e dell'Autorizzazione Unica (AU)».

4.- Con atto depositato il 5 novembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che si dichiari la non fondatezza delle questioni di costituzionalità promosse con il ricorso.

4.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 3, secondo la resistente esso non intenderebbe sottrarre il PRI alla normativa nazionale sulla tutela dell'ambiente; conseguentemente, il Piano dovrà «necessariamente essere assoggettato a valutazione ambientale strategica ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 152/2006». Ciò sarebbe chiaro valorizzando quanto scritto nell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019: la promozione dell'utilizzo dell'idrogeno prodotto da fonte rinnovabile deve avvenire «in armonia con la legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita della popolazione». La difesa regionale aggiunge che il PRI, come risulterebbe dall'ultimo comma dell'art. 3, integrerebbe il più generale piano energetico ambientale regionale (PEAR) e che quest'ultimo sarebbe pacificamente sottoposto a VAS. Il PRI non potrebbe essere considerato strumento autonomo rispetto al PEAR, in quanto s'inserirebbe proprio all'interno della programmazione regionale in materia di energia e, dunque, sarebbe soggetto alle medesime valutazioni ambientali.

4.2.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 10, la difesa regionale innanzitutto esclude che le disposizioni impugnate possano applicarsi a progetti di impianti eolici di potenza complessiva superiore a 30 MW, assoggettati a VIA di competenza statale, visto che l'art. 13 della stessa legge regionale stabilisce che «[p]er quanto non espressamente previsto dagli articoli 10, 11 e 12, trovano applicazione le disposizioni statali e regionali che disciplinano i procedimenti di valutazione preliminare, verifica di assoggettabilità a VIA, valutazione di impatto ambientale, nonché di autorizzazione unica e procedura abilitativa semplificata».

Per quanto riguarda il comma 2 dell'art. 10, per la difesa regionale esso s'inserirebbe nella cornice normativa disegnata, da un lato, dalla lettera t), punto 8, dell'Allegato IV alla Parte II del codice dell'ambiente - ai sensi del quale sono soggette a verifica di assoggettabilità a VIA le «modifiche o estensioni di progetti di cui all'Allegato III o all'Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente» - e, dall'altro lato, dall'art. 6, comma 9, cod. ambiente, sulla valutazione preliminare (altresì detta procedura di pre-screening) - ai sensi del quale, per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a



migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli Allegati alla Parte II del codice dell'ambiente, il proponente, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi, ha la facoltà di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare che indichi se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono essere assoggettati alla verifica di assoggettabilità a VIA, alla VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui all'art. 6, commi 6 o 7, cod. ambiente. Dato che il legislatore statale non ha fissato criteri per decidere quali interventi sugli impianti possano considerarsi esenti dalla verifica di assoggettabilità a VIA o dalla VIA, le disposizioni regionali, «nell'ambito dei confini così delineati, [hanno] inteso definire un quadro normativo chiaro e ben definito, individuando i criteri [...] in base ai quali è da ritenere esclusa una ripercussione negativa sull'ambiente e sul paesaggio». I contenuti dell'articolo impugnato, peraltro, sarebbero in linea con le direttive europee in materia, secondo cui «[g]li Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di valutazione dell'impatto ambientale» (è citato l'art. 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati). Ad avviso della resistente, peraltro, la giurisprudenza costituzionale avrebbe più volte affermato che la tutela dell'ambiente non si configura come materia in senso stretto, bensì come valore avente natura trasversale, la cui protezione presuppone la coesistenza di competenze statali e regionali.

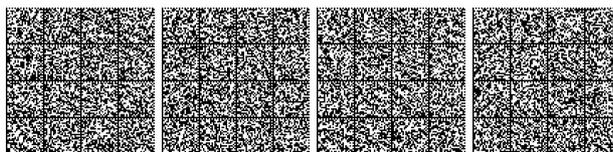
4.3.- La difesa regionale, poi, rileva che i commi 1 e 4 dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 non sarebbero in contrasto tra loro e nemmeno definirebbero, per le modifiche non sostanziali di impianti eolici e fotovoltaici, una disciplina più gravosa di quella prevista dalla legge dello Stato, causando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La finalità del comma 4 dell'art. 11 sarebbe, al contrario, quella di evitare condotte elusive della normativa nazionale, intendendo in particolare evitare che impianti «assentiti con titoli abilitativi o semplificati (DIA, PAS, SCIA) che, dunque, non hanno scontato il procedimento di cui all'art. 12 del D.lgs. 387/2003 di Autorizzazione Unica né tantomeno la valutazione degli impatti del progetto sull'ambiente (screening o VIA), possano superare la soglia di potenza di 1 MW a seguito di interventi di ammodernamento che siano considerati come modifiche non sostanziali (quindi assentiti con PAS), così aggirando il limite di potenza oltre il quale è dovuto, secondo la normativa nazionale, il procedimento amministrativo di Autorizzazione Unica». Così, le disposizioni impuginate presidierebbero la corretta applicazione della disciplina statale - la quale prevede, all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 28 del 2011, che le modifiche non sostanziali siano assentite con PAS, facendo però salvo quanto disposto dall'art. 6, secondo cui «le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 [la PAS] agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW» - non consentendo di eluderla tramite interventi di cosiddetto revamping sugli impianti già esistenti.

4.4.- Quanto ai rilievi mossi nel ricorso avverso l'art. 12, la resistente sostiene che la possibilità di fruire di un regime abilitativo semplificato al momento del rinnovo dell'autorizzazione dell'impianto, alle condizioni stabilite al comma 1 dell'articolo impugnato, rappresenterebbe un'alternativa rispetto al procedimento di AU «che il soggetto proponente ben può richiedere senza assoggettare il progetto alle soglie dimensionali previste all'articolo 12, comma 1». La rispondenza a principi di proporzionalità e adeguatezza dell'azione regionale sarebbe testimoniata proprio dal riconoscimento di una possibilità di scelta al soggetto proponente: potrebbe adeguarsi alle condizioni previste dall'impugnato art. 12, riducendo l'impatto dell'impianto sull'ambiente, e ottenere il rinnovo secondo la procedura semplificata, oppure potrebbe presentare una ordinaria istanza di AU. Sarebbe, così, da escludersi la violazione delle norme statali sulle procedure autorizzative e, quindi, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- In prossimità dell'udienza, il 13 ottobre 2020 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria con cui insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 impugnati con il ricorso, poiché, sostiene, le tesi difensive spiegate dalla parte resistente sarebbero inconsistenti.

5.1.- In particolare, non potrebbe condividersi la prospettiva per cui il PRI estenderebbe o integrerebbe il PEAR, rappresentando, invece, un atto dotato di autonomia contenutistica rispetto a quest'ultimo.

5.2.- La difesa dello Stato ricorda, poi, che le disposizioni di cui all'art. 10 della legge regionale impugnata vanificherebbero l'intervento riformatore di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), che ha ridisegnato le procedure di VIA statale e regionale in attuazione della direttiva 2014/52/UE, introducendo la procedura di pre-screening e prevedendo, nell'Allegato III alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, che l'esonero dalle verifiche d'impatto ambientale operi esclusivamente per impianti eolici che generino potenza non superiore a 1 MW.



5.3.- Infine, gli argomenti difensivi della resistente a sostegno della non fondatezza delle questioni degli artt. 11, 12 e 16 della legge regionale impugnata sarebbero, pure, privi di fondamento, dato che lo Stato, recependo le direttive europee in tema di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili, ha fissato «un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro» (è citata la recente sentenza n. 106 del 2020 di questa Corte) e le Regioni non potrebbero prevedere discipline differenziate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia edilizia). Sono impugnati l'art. 3 (Piano regionale dell'idrogeno), l'art. 10 (Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali), l'art. 11 (Disciplina delle modifiche sostanziali e non sostanziali), l'art. 12 (Rinnovo del titolo abilitativo) e l'art. 16 (Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale).

La legge reg. Puglia n. 34 del 2019, si propone, in generale, di valorizzare l'idrogeno come combustibile alternativo alle fonti fossili attraverso la sua produzione con energia elettrica ottenuta da fonte rinnovabile; di favorire l'ammodernamento degli impianti eolici e fotovoltaici, semplificando le procedure per gli interventi di potenziamento o rifacimento e, al contempo, ricercando il migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto paesaggistico. Il legislatore pugliese dichiara di agire nel solco degli obiettivi condivisi a livello internazionale ed europeo sulla promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e sulla semplificazione dei procedimenti per gli interventi migliorativi del rendimento di tale genere di impianti.

Il ricorso denuncia, da un lato, il contrasto tra gli artt. 3 e 10 della legge regionale e l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, derivante dalla violazione delle norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) sulla valutazione ambientale strategica (VAS) e sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) di piani e progetti riguardanti la produzione di energia da fonti rinnovabili, e, dall'altro lato, il contrasto tra gli artt. 11, 12 e 16 della legge regionale e l'art. 117, terzo comma, Cost., derivante dalla violazione delle norme statali sulle procedure per l'abilitazione all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che fissano i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia.

2.- È anzitutto censurato l'art. 3, che prevede che la Giunta regionale «approva il piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI). Il PRI: *a*) analizza lo stato delle conoscenze tecnologiche e le prospettive di sviluppo della ricerca applicata all'idrogeno; *b*) definisce gli obiettivi da raggiungere nell'arco temporale di tre anni; *c*) individua gli interventi regionali di promozione e sostegno dei settori legati alla filiera dell'idrogeno prodotto da energia da fonte rinnovabile al fine di razionalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili; *d*) definisce gli ambiti di ricerca e di ricerca applicata da sostenere; *e*) evidenzia le risorse finanziarie destinate all'attuazione del PRI; *f*) prevede strumenti di verifica dello stato di attuazione del PRI». Stabilisce poi, al suo ultimo comma, che, «tenendo conto delle finalità, degli obiettivi e delle azioni di cui alle presenti disposizioni, la Regione aggiorna gli atti di programmazione generale e il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), di cui all'articolo 2, della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)».

Il ricorso muove dalla preoccupazione che il PRI possa sottrarsi alla VAS, prescritta dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente) per i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente. Il legislatore pugliese, omettendo di precisare che il PRI va sottoposto alla VAS, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., di cui le disposizioni del codice assunto a norma interposta rappresentano diretta espressione.

2.1.- L'esame della legge regionale impugnata permette di interpretare l'art. 3 in senso diverso da quello prefigurato dal ricorrente e conforme alla Costituzione. Deve, infatti, ritenersi che il PRI non sia sottratto alla VAS, essendo così esclusa la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La corretta lettura delle norme regionali deriva dalla loro considerazione sistematica e merita di essere qui brevemente illustrata.

Nella disciplina del procedimento di adozione del PRI non vi è espresso richiamo alla necessità della VAS, ma nemmeno se ne prevede l'esclusione. Occorre, perciò, considerare le altre disposizioni normative pertinenti.



L'art. 1 della legge regionale impugnata afferma che la Regione «sostiene e promuove» la produzione di energia da fonte rinnovabile - riconosce, in particolare, «l'idrogeno come sistema di accumulo, vettore energetico e combustibile alternativo alle fonti fossili e ne favorisce la sua produzione» - «in armonia con la legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita della popolazione». Se ne può desumere che, ove non esclusa, l'applicazione della disciplina statale sulla protezione ambientale operi senz'altro e a prescindere da disposizioni regionali che specificamente la richiamino.

L'art. 3, all'ultimo comma, prevede che, a seguito dell'adozione del PRI, sia aggiornato il PEAR. Anche tale disposizione concorre a concludere nel senso della sottoposizione del PRI alla VAS, perché porta a ritenere che la nuova programmazione specificamente riguardante la produzione di idrogeno vada integrata nel PEAR: quest'ultimo, originariamente adottato con delibera della Giunta pugliese dell'8 giugno 2007, n. 827 e successivamente aggiornato, è sottoposto alla VAS. Se, dunque, il PRI è parte del PEAR, deve ritenersi che esso sarà oggetto di VAS al pari degli altri contenuti di quest'ultimo.

2.2.- Nella cornice delineata la questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 non è fondata, perché la disciplina sulla VAS, contenuta nel codice dell'ambiente, trova applicazione nel contesto dell'articolo impugnato.

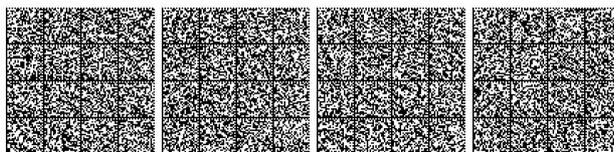
Le iniziative che, nel rispetto delle norme sulla protezione ambientale, sono volte ad accrescere l'utilizzo di combustibili ottenuti da fonti rinnovabili sono, peraltro, meritevoli di apprezzamento. Come questa Corte ha già affermato, l'obiettivo dell'incremento della produzione elettrica da fonti rinnovabili è, infatti, in linea con la politica energetica dell'Unione europea (così, da ultimo, sentenza n. 106 del 2020), che mostra «un deciso favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili» (sentenza n. 148 del 2019).

3.- È poi impugnato l'art. 10, che sarebbe illegittimo per violazione della disciplina statale sulla VIA, espressiva della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Esso, dopo aver stabilito - come disposto dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 - che, per i progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, può chiedersi una valutazione preliminare degli impatti ambientali, prevede, al comma 2, che «[a]ll'esito della valutazione preliminare, i progetti di cui al comma 1 non sono comunque assoggettati al procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a VIA a condizione che prevedano: *a*) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 50 per cento del totale di aereogeneratori precedentemente installati; *b*) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 20 per cento della superficie radiante precedentemente installata o una riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 20 per cento di quella precedentemente occupata».

3.1.- Anzitutto, secondo il ricorrente, non specificando che tali disposizioni riguardano gli impianti che generano una potenza maggiore di 1 MW ma non superiore a 30 MW, il legislatore regionale eccederebbe dalla sua competenza. La disciplina sarebbe, infatti, suscettibile di applicazione anche in relazione a impianti di potenza maggiore di 30 MW per cui le verifiche di impatto ambientale sono di competenza statale (Allegati I e II alla Parte II del codice dell'ambiente).

Sotto tale profilo, il ricorso non coglie nel segno. L'analisi della legge impugnata porta a ritenere che l'art. 10 sia volto a disciplinare i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA regionali. L'art. 1, come già osservato, afferma che la promozione dell'utilizzo delle energie rinnovabili deve realizzarsi in armonia con la legislazione statale, e l'art. 8 precisa, a sua volta, che «[l]a Regione, nel rispetto della normativa statale dettata in materia di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, favorisce gli interventi di integrale ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti esistenti [...]». L'art. 13 prevede, inoltre, che «[p]er quanto non espressamente previsto dagli articoli 10, 11 e 12, trovano applicazione le disposizioni statali e regionali che disciplinano i procedimenti di valutazione preliminare, verifica di assoggettabilità a VIA, valutazione di impatto ambientale, nonché di autorizzazione unica e procedura abilitativa semplificata». Lo stesso art. 10, infine, all'ultimo comma, individua la Regione quale autorità competente per la valutazione di cui all'art. 6, comma 9, cod. ambiente; previsione, questa, che vale a significare, ancora, che la normativa si riferisce a progetti che rientrano nelle competenze regionali, nella generale consapevolezza che i progetti per impianti di potenza superiore a 30 MW sono sottoposti al controllo ministeriale.

3.2.- Sotto altro profilo, l'art. 10, al comma 2, è censurato nella parte in cui stabilisce quali sono i criteri per ritenere che la modifica degli impianti non avrà impatti negativi sull'ambiente e può, quindi, realizzarsi senza sottoporsi a valutazioni d'impatto ambientale. Esso violerebbe la disciplina prevista dal codice dell'ambiente sulla verifica di assoggettabilità a VIA e sulla VIA.



Si può osservare che il legislatore regionale persegue l'obiettivo di accelerare le tempistiche e alleggerire le procedure per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici degli impianti eolici e fotovoltaici, nella convinzione di agire in conformità agli indirizzi del legislatore europeo. Afferma, infatti, la parte resistente che, in considerazione del fatto che il legislatore statale nulla ha previsto circa i criteri e le soglie di potenza rispettati i quali gli interventi su impianti esistenti non debbano assoggettarsi alla verifica di assoggettabilità o alla VIA, le disposizioni regionali hanno «inteso definire un quadro normativo chiaro e ben definito, individuando i criteri [...] in base ai quali è da ritenere esclusa una ripercussione negativa sull'ambiente e sul paesaggio».

3.3.- La questione è fondata.

L'assunto per cui spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale non può essere condiviso. D'altronde, proprio sulla scorta di tale ultima considerazione, l'analisi tecnico-normativa resa dal Servizio affari e studi giuridici e legislativi al Consiglio regionale della Puglia rilevava profili di contrasto con la legislazione statale e, così, un possibile vizio di legittimità costituzionale dell'art. 10.

Il codice dell'ambiente prevede che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (Allegato IV alla Parte II del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere *d*) e *b*). Il medesimo Allegato, al punto 8, lettera *t*), prevede inoltre che si sottopongano a verifica di assoggettabilità a VIA le modifiche o estensioni di progetti già autorizzati che possono avere «notevoli impatti negativi sull'ambiente» (se le modifiche o estensioni non si possano ricomprendere nelle soglie previste nell'Allegato III, caso in cui vi sarebbe la necessità di effettuare direttamente la VIA).

Lo Stato ha, inoltre, adottato regole che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA. Le Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e Province autonome (Allegato IV alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006), allegate al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2015, n. 52, stabiliscono, tra l'altro, al punto 6., che «[...] il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, su richiesta della regione o provincia autonoma, tenendo conto delle specifiche peculiarità ambientali e territoriali e per determinate categorie progettuali dalle stesse individuate: [...] definisce criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità». Demandano, così, all'autorità centrale la possibilità di prendere le decisioni che il legislatore pugliese ha autonomamente assunto nell'art. 10 impugnato. Le regole contenute nel citato decreto, per precisa affermazione di questa Corte, sono da considerarsi vincolanti (sentenza n. 286 del 2019).

In assenza di standard in base ai quali possa presumersi che le varianti abbiano impatti negativi sull'ambiente, il legislatore statale ha introdotto, con la riforma di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), la procedura di valutazione preliminare (altresì detta procedura di pre-screening), che consente all'operatore del settore che vuole procedere alla modifica o estensione dell'impianto, se ritiene che siano assenti impatti ambientali significativi e negativi, di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare con cui ottenere l'indicazione di quale procedura seguire: se quella di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 6, comma 6, cod. ambiente), se quella di VIA (art. 6, comma 7, cod. ambiente), oppure se trattasi di progetto che non necessita di tali procedure valutative.

Tale quadro normativo è espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia. All'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE si prevedeva che «[...] per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri prendono tale decisione, mediante: *a*) un esame del progetto caso per caso; o *b*) soglie o criteri fissati dallo Stato membro. Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere *a*) e *b*)». E la direttiva 2014/52/UE, che ha modificato quell'articolo, ha disposto, all'art. 1, paragrafo 4, lettera *a*), che «[g]li Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale [...]».

Lo Stato italiano, come sopra osservato, ha stabilito, negli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, quali piani e progetti devono essere sottoposti alle procedure valutative e ha poi introdotto la procedura di valutazione preliminare, che ha il pregio di orientare l'operatore verso la corretta procedura da seguire per autorizzare le modifiche dell'impianto. Ha sinora evitato di indicare quali progetti d'intervento sugli impianti eolici e fotovoltaici esistenti, rispondendo a criteri fissi, risultino automaticamente esenti da verifiche dei loro impatti ambientali.



La ricerca del punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Si ribadisce che, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, «è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale» (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019). Questa Corte ha infatti affermato con chiarezza che la disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e, infatti, lo Stato riconosce alle Regioni e Province autonome spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente (sentenze n. 93 del 2019, n. 246 e n. 198 del 2018).

Di conseguenza, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

4.- Successivamente, con il ricorso sono impugnati gli artt. 11 e 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019. Essi, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di produzione dell'energia, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.- In questa parte dell'atto introduttivo, le censure sono motivate in modo alquanto sintetico, se pur non apodittico. Può quindi dirsi raggiunta la soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle questioni promosse in via principale (di recente, sentenza n. 199 del 2020).

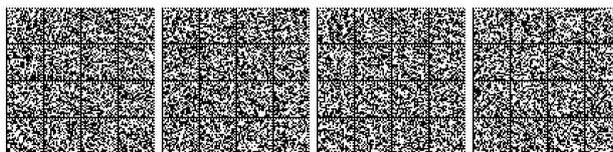
4.2.- L'art. 11 della legge regionale impugnata disciplina il regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici esistenti. Nella sua prima parte, l'articolo impugnato riproduce la disciplina statale evocata come parametro interposto: l'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE). L'art. 11 prevede, infatti, che le modifiche dell'impianto che non ampliano la dimensione degli apparecchi, delle strutture e della superficie occupata si considerino non sostanziali e siano assentite con procedura abilitativa semplificata (PAS). Al comma 4, però, precisa che le modifiche non sostanziali degli impianti assentite con procedure semplificate non possono sottoporsi alla PAS se, come effetto dell'intervento, si ottiene un impianto di potenza superiore a 1 MW. Il ricorrente sostiene che quest'ultima previsione determini la limitazione dell'utilizzo della PAS e così l'applicazione, da parte del legislatore pugliese, di procedure più gravose di quelle previste dalla legge statale.

Nel quadro normativo statale di riferimento, l'autorizzazione unica (AU), di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), occorre per assentire impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, al di sopra della soglia di potenza di 1 MW. La procedura abilitativa semplificata (PAS), introdotta dal d.lgs. 28 del 2011, è utilizzabile per la realizzazione dello stesso tipo di impianti al di sotto di prefissate soglie di potenza: le Regioni, in coerenza con la soglia prevista per l'AU, sono autorizzate a estendere l'utilizzo della PAS a impianti che producano sino a 1 MW di potenza nominale (art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011). La Comunicazione al Comune, infine, è la più snella procedura prevista per semplificare l'iter autorizzativo di alcune tipologie di piccoli impianti, come previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Quanto alle modifiche di impianti esistenti, ai sensi dell'evocato parametro di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, per le modifiche sostanziali, occorre l'AU; per le modifiche non sostanziali, è sufficiente la PAS. L'individuazione degli interventi di modifica sostanziale, per ogni tipologia d'impianto, è rimessa a un decreto del Ministero dello sviluppo economico. Nelle more della sua adozione, le modifiche che, a prescindere dalla potenza nominale, non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse, sono considerate non sostanziali e assoggettate a PAS.

4.3.- Alla luce di quanto appena esposto, si può concludere che le censure relative all'art. 11 impugnato sono prive di fondamento. È, inoltre, condivisibile la tesi che la Regione Puglia ha sostenuto per provare la non fondatezza della questione.

Se, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, le Regioni possono, infatti, assentire alla realizzazione di impianti eolici e fotovoltaici con PAS solo se l'impianto produce una potenza nominale complessiva non superiore a 1 MW, il legislatore pugliese, all'art. 11, introduce una precisazione avente funzione antielusiva del quadro normativo statale. Pur riproducendo la previsione statale per cui si applica la PAS alle modifiche che non estendono l'area dell'impianto, essa intende al contempo evitare che, a seguito di singoli interventi di revamping, risultino in esercizio impianti - in



origine assentiti con procedure semplificate (PAS o Comunicazione) - che generano una potenza superiore a 1 MW senza essere passati per i più approfonditi controlli, anche sugli impatti ambientali, previsti nel procedimento di AU.

Nel caso di specie, le disposizioni regionali impugnate sono conformi al complesso delle norme statali di riferimento nel solco della giurisprudenza costante di questa Corte, secondo la quale le regole inerenti i regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono fissate, quali principi fondamentali della materia dell'energia, nel d.lgs. n. 28 del 2011 e nel d.lgs. n. 387 del 2003 e che devono essere rispettate dalle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012).

Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare la questione non fondata una volta accertato che «si tratta[va] chiaramente di una norma antielusiva, volta a impedire surrettizi “frazionamenti” degli impianti, finalizzati a rendere possibile l'autorizzazione semplificata (basata sul silenzio-assenso) in luogo dell'autorizzazione unica, con conseguente esclusione della valutazione di compatibilità ambientale» (sentenza n. 86 del 2019; così anche sentenza n. 286 del 2019). Similmente, nel caso odierno, non si riscontra la violazione dei principi fondamentali in materia di energia, poiché la normativa regionale è volta a far osservare tutti i limiti stabiliti a tal proposito dalla legge statale.

In considerazione di quanto sopra illustrato, dunque, la questione di costituzionalità dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 - per come prospettata nel ricorso e in considerazione delle norme applicabili *ratione temporis* - non è fondata.

Questa Corte deve rilevare, infine, che, dopo l'instaurazione di questo giudizio di costituzionalità e senza che sul punto si sia svolto contraddittorio fra le parti, la disciplina statale sulle procedure inerenti gli interventi di modifica di impianti di energia da fonti rinnovabili è mutata. Con l'adozione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, infatti, per quanto qui interessa, dette procedure sono state ulteriormente semplificate. L'intervento sull'art. 5, comma 3, e l'introduzione dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 28 del 2011 sono volti a facilitare l'ammodernamento degli impianti, per incentivare la massima diffusione possibile della produzione d'energia da fonti rinnovabili. Eventuali incompatibilità tra le normative regionali e la nuova legislazione di principio potranno essere rilevate nell'operare degli ordinari meccanismi di risoluzione delle antinomie.

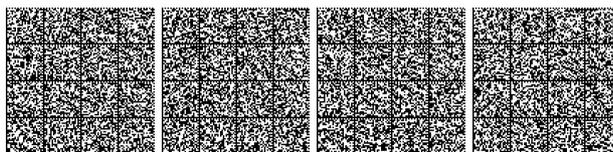
4.4.- È, poi, impugnato l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, concernente il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici. Esso imporrebbe condizioni per ottenere detto rinnovo, in assenza di simili indicazioni nella legislazione di principio in materia di energia - in particolare negli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 - violando così l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 stabilisce che: «1. Al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 8, il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente, per una durata pari a quella autorizzata dal titolo abilitativo originario, può essere disposto a condizione che si preveda l'esecuzione di uno degli interventi di cui all'articolo 11 e: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 40 per cento del totale degli aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 15 per cento della superficie radiante precedentemente installata o la riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 15 per cento di quella precedentemente occupata». Il medesimo articolo, ai commi successivi, descrive dettagliatamente il procedimento che occorre seguire per ottenere il rinnovo e gli oneri che gravano a tali fini sugli operatori.

4.5.- La censura coglie nel segno, non potendosi ritenere che l'art. 12 impugnato rispetti i principi fondamentali della materia fissati dalla legge statale.

La disciplina delle procedure per il conferimento del titolo abilitativo non pone, infatti, condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo di detto titolo. La tesi della Regione - secondo cui il legislatore pugliese avrebbe rispettato canoni di proporzionalità e adeguatezza nel prevedere due possibilità alternative per gli operatori del settore interessati al rinnovo: per chi avesse rispettato le condizioni di cui al comma 1 dell'art. 12, vi sarebbe l'opportunità di accedere a una procedura semplificata; per chi non fosse in grado di rispettare tali condizioni, residuerebbe la possibilità di ottenere il rinnovo attraverso le ordinarie, ma più gravose, procedure abilitative previste nelle leggi statali - non può essere condivisa.

Intanto, la tesi contrasta col dato positivo: il testo dell'articolo impugnato è chiaro nel prescrivere che il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente «può essere disposto a condizione che» si operino modifiche agli impianti secondo le indicazioni ivi presenti. Nella relazione illustrativa del progetto di legge regionale è, difatti, scritto che una delle principali novità recate dalla legge impugnata risiede proprio nella fissazione di condizioni per il rinnovo degli impianti che porteranno a un migliore inserimento degli stessi nel paesaggio e nel contesto naturale, grazie alla riduzione delle installazioni e delle superfici occupate.



Comunque sia, il compito della semplificazione delle procedure riguardanti i titoli abilitativi in questa materia non spetta al legislatore regionale, come questa Corte ha affermato più volte. È infatti lo Stato che, in attuazione della normativa europea, ha il compito di dettare norme ispirate «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità» (sentenza n. 106 del 2020), al fine di favorire gli investimenti nel settore (in tal senso, sentenze n. 86 del 2019 e n. 177 del 2018).

Per altro verso, questa Corte ha anche precisato che «[i]l contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale» quando gli aggravii procedurali previsti dalla legge regionale «possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti» (sentenza n. 286 del 2019). L'Avvocatura generale dello Stato correttamente rileva che sarebbe illegittimo «far derivare dal diverso impatto ambientale degli impianti esistenti conseguenze in materia di rinnovo del titolo abilitativo»: il mancato rispetto delle condizioni prescritte dall'art. 12 può determinare l'impossibilità di ottenere il rinnovo del titolo e, dunque, l'impossibilità di proseguire l'attività di produzione d'energia eolica o fotovoltaica. Questa Corte, con affermazione generale, ha già stabilito che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 148 del 2019).

La questione è, conseguentemente, fondata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- Infine, è impugnato l'art. 16 della legge pugliese, che «rimanda alla Giunta regionale la definizione, tra l'altro, di termini per i procedimenti di cui al Capo II che ha ad oggetto i regimi della Procedura abilitativa semplificata (PAS) e dell'Autorizzazione Unica (AU)», e che, ad avviso del ricorrente, sarebbe incostituzionale «per analoghe ragioni» rispetto a quelle in precedenza esposte per sostenere l'illegittimità degli artt. 11 e 12.

5.1.- In primo luogo, l'impugnazione dell'art. 16 deve intendersi rivolta al solo comma 1, lettera a), in assenza di qualsivoglia riferimento, da parte del ricorrente, al resto dei contenuti dell'articolo.

5.2.- In secondo luogo, la questione dell'art. 16, comma 1, lettera a), deve dichiararsi inammissibile per insufficiente motivazione della censura.

La doglianza è infatti condensata in due righe, che richiamano per relationem i parametri che si assumevano violati nella questione precedentemente promossa. La modalità assertiva con cui è motivato il contrasto tra l'art. 16, comma 1, lettera a), della legge regionale e i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia rende, altresì, oscura la censura, non comprendendosi le ragioni per cui si abbia interesse a impugnare tale passaggio normativo e non anche gli altri contenuti dell'articolo.

PER QUESTI MOTIVI

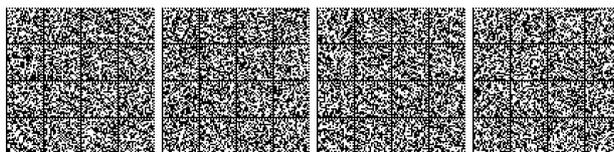
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200258

N. 259

Sentenza 17 novembre - 3 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Contributi o agevolazioni per l'edilizia residenziale - Divieto di concessione per gli interventi di nuova edificazione - Limitazione ai soli interventi di recupero edilizio - Denunciata disparità di trattamento e violazione dei principi in materia di governo del territorio - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 153.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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 153, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nel



procedimento vertente tra la Aquilone società cooperativa edilizia e la Regione Campania, con ordinanza del 12 marzo 2019, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Aquilone società cooperativa edilizia e della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Vincenzo Scolavino per la Aquilone società cooperativa edilizia e l'avvocato Massimo Consoli per la Regione Campania, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 marzo 2019 (r.o. n. 206 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso proposto da una società cooperativa edilizia avverso i provvedimenti di archiviazione dei progetti di nuova edificazione, da essa presentati ai sensi dell'avviso pubblico per la definizione del programma regionale di edilizia residenziale sociale di cui al decreto n. 376 del 28 luglio 2010 della Direzione generale per il governo del territorio - settore edilizia pubblica abitativa della Regione Campania.

Al riguardo, il rimettente rileva che il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) ha previsto, all'art. 11, sotto la rubrica «Piano Casa», la realizzazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati: piano destinato - secondo quanto si afferma nella relazione al disegno di legge di conversione - «a incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo per tutte le categorie sociali per le quali è impossibile accedere al libero mercato della locazione».

Il comma 3 del citato art. 11 (con il quale si prevedeva che «[i]l Piano nazionale ha ad oggetto la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente o di costruzione di nuovi alloggi [...]») è stato interamente sostituito, in sede di conversione, a opera della legge 6 agosto 2008, n. 133, con l'inversione delle espressioni adoperate e l'eliminazione della particella disgiuntiva, così che la disposizione risultante dalla conversione recita: «[i]l piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio edilizio esistente [...]». Risulterebbe quindi evidente - secondo il giudice *a quo* - come si sia optato per una programmazione nazionale volta a promuovere il soddisfacimento del diritto all'abitazione dei cittadini con minori mezzi economici anche, se non soprattutto, mediante la costruzione di nuove abitazioni.

Il piano veniva approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 (Piano nazionale di edilizia abitativa). Di seguito, con decreto dell'8 marzo 2010, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ripartiva tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'importo di euro 377.885.270, destinato a finanziare quattro delle linee di intervento previste dall'art. 1 del piano, assegnando alla Regione Campania risorse economiche per complessivi euro 41.168.899,68.

Con il citato decreto dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010 veniva quindi approvato, nella Regione Campania, l'avviso pubblico «per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale», previsto dall'art. 8 del d.P.C.m. 16 luglio 2009: avviso che comprendeva tra i progetti ammessi a contributo anche quelli di nuova costruzione.

Alla relativa procedura di selezione partecipava anche la ricorrente Aquilone società cooperativa edilizia, presentando due distinte proposte per la realizzazione di nuovi fabbricati nei Comuni di Avellino e di Aiello del Sabato.

Nelle more del relativo *iter* istruttorio interveniva, tuttavia, la legge reg. Campania n. 5 del 2013, il cui art. 1, comma 153, stabiliva che, «[i]n attesa dell'adozione di una disciplina organica sul contenimento dell'uso del suolo in attuazione della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), la concessione di nuovi contributi o agevolazioni in favore di soggetti attuatori legittimati dalle leggi in vigore per il recupero e la costruzione di alloggi nella Regione Campania è consentita solo per interventi di recupero edilizio e non per quelli di nuova edificazione».



A fronte di tale previsione, con decreti del Direttore generale per il governo del territorio numeri 356 e 395, privi di data, trasmessi, rispettivamente, il 13 e il 16 giugno 2014, veniva quindi disposta l'archiviazione dei due progetti di nuova edificazione della società cooperativa ricorrente.

In seguito, peraltro, l'art. 1, comma 82, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», aggiungeva all'art. 1 della legge reg. Campania n. 5 del 2013 il comma 153-*bis*, stabilendo che la disciplina di cui al comma 153 non si applica ai procedimenti finalizzati a finanziare attività di nuova edificazione ai sensi del d.P.C.m. 16 luglio 2009, a condizione che essi siano stati avviati prima dell'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 5 del 2013 e che vengano conclusi, con la sottoscrizione della convenzione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova disposizione.

La società cooperativa, ricorrente nel giudizio principale, invitava quindi la Regione a disporre l'annullamento in autotutela dei decreti di archiviazione dei suoi progetti.

Non avendo ottenuto riscontro, impugnava i provvedimenti stessi davanti al Tribunale rimettente per violazione di legge ed eccesso di potere, sulla base di tre motivi. Deduciva, in specie, l'inapplicabilità dell'art. 1, comma 153, della legge reg. Campania n. 5 del 2013 ai progetti inerenti al piano nazionale di edilizia abitativa, posto che l'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, non opera alcuna distinzione tra interventi di recupero edilizio e di costruzione di nuovi alloggi. Denunciava, in secondo luogo, l'illegittimità costituzionale della citata norma regionale per contrasto con i principi posti dalla legge statale in materia di competenza concorrente e perché produttiva di una disparità di trattamento su base territoriale. Sosteneva, infine, l'inapplicabilità della medesima norma regionale alla procedura regolata dall'avviso pubblico del 2010, che ne costituisce la *lex specialis*, non modificabile in termini peggiorativi dallo *ius superveniens*.

1.2.- Ciò premesso, il TAR campano reputa di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, ritenendole rilevanti e non manifestamente infondate.

Ad avviso del giudice *a quo*, la rilevanza risulterebbe evidente, posto che l'archiviazione dei progetti presentati dalla ricorrente è stata disposta in ragione di quanto previsto dalla norma censurata.

La ricorrente non potrebbe, d'altra parte, giovare della successiva «disposizione di salvaguardia» introdotta con l'art. 1, comma 82, della legge reg. Campania n. 16 del 2014. Per costante affermazione della giurisprudenza amministrativa, infatti, in forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo va accertata sulla base dei presupposti di fatto e di diritto esistenti al momento della sua emanazione. Di conseguenza, l'atto non può essere reso illegittimo *ex post* da una norma sopravvenuta, salvo che essa rechi una espressa clausola di retroattività: clausola non rinvenibile nella disposizione regionale da ultimo citata. Né, d'altro canto, sarebbe possibile attribuire a tale disposizione natura interpretativa: essa avrebbe piuttosto carattere innovativo e integrativo della norma precedente, limitandosi ad apportare una «deroga condizionata» al divieto, da questa previsto, di accordare benefici per interventi di nuova edificazione.

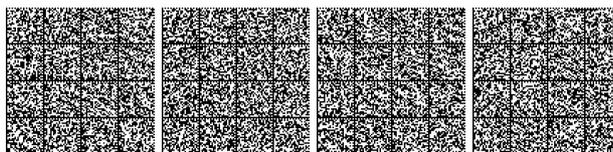
Allo stato, pertanto, il ricorso dovrebbe essere rigettato, avendo i provvedimenti impugnati un contenuto interamente vincolato.

1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, la norma censurata si porrebbe - secondo il rimettente - in contrasto con l'art. 3 Cost., determinando una ingiustificata disparità di trattamento fra situazioni analoghe. Essa farebbe dipendere la possibilità di ottenere i benefici in questione dal mero dato cronologico dell'esame delle pratiche, escludendo le istanze esaminate per prime (oggetto di archiviazione, come nel caso di specie), mentre quelle scrutinate più tardi hanno potuto giovare di quanto disposto con il successivo intervento legislativo regionale (il comma 153-*bis* dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 5 del 2013).

La norma denunciata violerebbe, altresì, l'art. 117, terzo comma, Cost.

In sede di scrutinio della norma statale di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, questa Corte ha infatti chiarito, con la sentenza n. 121 del 2010, che «la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., "si estende su tre livelli normativi"», il secondo dei quali - riguardante la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale e, in particolare, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa - si colloca nella materia di competenza concorrente «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. È stato, quindi, affermato che «lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore», esercitando, con ciò, le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, quale appunto il «governo del territorio».

Nell'ambito di tali principi generali rientrerebbe anche quello stabilito dall'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, secondo il quale l'incremento dell'offerta abitativa per le categorie sociali con minori mezzi



economici doveva realizzarsi anche, se non soprattutto, mediante la costruzione di nuove abitazioni: principio con il quale la norma censurata si porrebbe in evidente contrasto.

Dovrebbe, infatti, escludersi che, nella materia considerata, la potestà legislativa regionale possa produrre esiti diversi rispetto alla programmazione nazionale. La legislazione regionale fruirebbe, bensì, di spazi per modulare la realizzazione di nuove abitazioni e il recupero del patrimonio edilizio esistente (in specie, fissando priorità e preferenze e stabilendo modalità di realizzazione degli interventi), ma non potrebbe escludere del tutto le nuove costruzioni nella determinazione del programma regionale attuativo del piano nazionale, stante l'ineludibile principio di concorrenza delle nuove abitazioni con il recupero dei fabbricati preesistenti fissato dalla legge statale.

2.- Si è costituita la Aquilone società cooperativa edilizia, ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto l'accoglimento delle questioni, svolgendo argomenti a sostegno della loro rilevanza e fondatezza, sviluppati con successiva memoria.

La parte costituita ha sottolineato, in specie, come, alla luce delle indicazioni di questa Corte, la fissazione su scala nazionale degli interventi sia funzionale ad assicurare i livelli minimi di offerta abitativa per le categorie sociali svantaggiate, evitando squilibri e disparità di trattamento nel godimento del diritto alla casa: prospettiva nella quale la violazione del principio generale che consente di attuare il piano nazionale, non solo mediante misure di recupero edilizio, ma anche mediante nuove costruzioni comporterebbe una discriminazione su base territoriale atta a compromettere la funzione del piano, lesiva anche dell'art. 3 Cost.

3.- Si è costituita anche la Regione Campania, resistente nel giudizio principale, chiedendo il rigetto delle questioni.

Nella memoria successivamente depositata, la Regione rileva come la norma censurata persegua l'obiettivo - rientrante certamente nelle competenze regionali - di contenere il consumo del suolo a fini edificatori: esigenza posta in risalto anche a livello europeo e particolarmente avvertita nel territorio campano, in ragione dell'elevata percentuale di suolo artificiale in esso riscontrabile.

La disposizione non avrebbe, d'altro canto, determinato la disparità di trattamento denunciata dal rimettente. Dalla documentazione prodotta in allegato alla memoria, emerge, infatti, che nessun progetto di nuova edificazione ha beneficiato di contributi o agevolazioni, né dopo la norma regionale del 2013, né dopo quella del 2014.

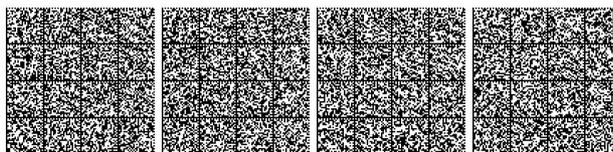
La norma censurata non violerebbe neppure il principio posto dal legislatore statale riguardo all'oggetto del piano, in quanto non precluderebbe affatto la realizzazione di nuove abitazioni nel territorio campano che non contemplino forme di finanziamento pubblico.

Dalle disposizioni contenute nell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, si desumerebbe, d'altronde, che il principio in questione va adattato alle singole realtà territoriali e non impone, comunque sia, alle Regioni di prevedere interventi finanziari: e ciò particolarmente a favore delle cooperative edilizie costituite fra soggetti beneficiari degli interventi, le quali - alla luce di quanto previsto dal comma 3, lettera *d*), del citato art. 11 - dovrebbero fruire soltanto di forme di agevolazione, anche amministrative.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale della Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», il quale vieta la concessione di contributi o agevolazioni per interventi di nuova edificazione nella Regione Campania, consentendola solo per gli interventi di recupero edilizio.

Ad avviso del rimettente, la norma regionale censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto generatrice di una ingiustificata disparità di trattamento fra situazioni analoghe legata al «mero dato cronologico dell'esame delle pratiche». Essa escluderebbe, infatti, dai finanziamenti previsti in relazione al piano nazionale di edilizia abitativa approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 (Piano nazionale di edilizia abitativa) le istanze esaminate per prime e già archiviate, quando invece quelle scrutinate successivamente possono giovare della «disposizione di salvaguardia» di cui al comma 153-*bis* dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 5 del 2013, introdotta con l'art. 1, comma 82, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 6, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», che rende inapplicabile la norma censurata ai procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore della legge reg. Campania n. 5 del 2013 e che si concludano entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della nuova disposizione.



La norma denunciata violerebbe, altresì, l'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione della competenza legislativa dello Stato nella materia di competenza concorrente «governo del territorio»: materia entro la quale ricade - secondo le indicazioni della sentenza n. 121 del 2010 di questa Corte - la previsione del piano nazionale di edilizia abitativa approvato con il citato d.P.C.m. 16 luglio 2009. La disposizione sottoposta a scrutinio si porrebbe, infatti, in contrasto con il principio generale fissato dal legislatore statale nell'art. 11, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, in base al quale il piano doveva essere realizzato, non solo mediante interventi di recupero edilizio, ma anche, e prima di tutto, tramite la costruzione di nuovi alloggi.

2.- Le questioni sono inammissibili per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza.

3.- Al riguardo, è indispensabile riepilogare preliminarmente la complessa vicenda che è all'origine dei quesiti.

L'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008 (cosiddetta manovra finanziaria estiva del 2008), ha previsto - sotto la rubrica «Piano Casa» - l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, volto ad accrescere l'offerta di alloggi a favore di categorie sociali svantaggiate, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

In base al comma 3 del citato art. 11 - ed è questo il punto nodale - il piano doveva avere ad oggetto «la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente».

Il piano veniva approvato con d.P.C.m. 16 luglio 2009, al quale faceva seguito, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dell'8 marzo 2010, la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di somme destinate al finanziamento di quattro delle sei linee d'intervento previste dal piano, con assegnazione, in particolare, alla Regione Campania della somma di euro 41.168.899,68.

Le Regioni erano chiamate, dal canto loro, a predisporre un programma degli interventi da finanziare nel loro territorio, promovendo e valutando, attraverso «procedure di evidenza pubblica», le proposte dei soggetti interessati (art. 8 del piano allegato al d.P.C.m. 16 luglio 2009): programma destinato a essere poi sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell'ambito di un accordo di programma con la singola Regione e gli enti locali coinvolti (art. 4 del piano).

La Regione Campania approvava l'avviso pubblico per la definizione del programma regionale con decreto della Direzione generale per il governo del territorio - settore edilizia pubblica abitativa n. 376 del 28 luglio 2010, il quale includeva tra gli interventi finanziabili anche le nuove costruzioni (art. 5, comma 1, lettere c e d).

Alla procedura di selezione delle proposte partecipava anche la Aquilone società cooperativa edilizia - ricorrente nel giudizio *a quo* - presentando due progetti di nuove costruzioni.

Nelle more del relativo *iter* istruttorio sopravveniva, tuttavia, la norma regionale censurata (art. 1, comma 153, della legge reg. Campania n. 5 del 2013), la quale stabiliva che, «[i]n attesa dell'adozione di una disciplina organica sul contenimento dell'uso del suolo in attuazione della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), la concessione di nuovi contributi o agevolazioni in favore di soggetti attuatori legittimati dalle leggi in vigore per il recupero e la costruzione di alloggi nella Regione Campania è consentita solo per interventi di recupero edilizio e non per quelli di nuova edificazione».

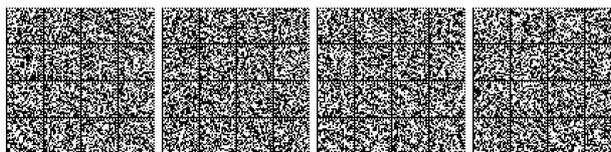
A fronte di ciò, la Regione, con decreti del Direttore generale per il governo del territorio numeri 356 e 395, privi di data, trasmessi, rispettivamente, il 13 e il 16 giugno 2014, disponeva l'«archiviazione» dei progetti della Cooperativa (il che equivaleva a esclusione dall'ammissione al contributo).

Si registrava, tuttavia, di lì a poco, una ulteriore sopravvenienza normativa. L'art. 1, comma 82, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, aggiungendo all'art. 1 della legge reg. Campania n. 5 del 2013 il comma 153-*bis*, stabiliva, infatti - nella parte che qui interessa - che il divieto di contributi o agevolazioni per nuove costruzioni non si applica ai procedimenti attuativi del piano nazionale di edilizia abitativa di cui al d.P.C.m. 16 luglio 2009, alla duplice condizione che i procedimenti stessi siano stati avviati prima dell'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 5 del 2013 e che vengano conclusi entro sei mesi dall'entrata in vigore della novella del 2014.

La Aquilone società cooperativa edilizia chiedeva, quindi, alla Regione di annullare in autotutela i provvedimenti di archiviazione dei propri progetti. Non avendo avuto riscontro, impugnava i provvedimenti stessi davanti al TAR rimettente, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.

4.- Ad avviso del giudice *a quo*, il ricorso della società cooperativa dovrebbe essere, allo stato, respinto.

La ricorrente non potrebbe, infatti, giovare della «disposizione di salva-guardia» introdotta dall'art. 1, comma 82, della legge reg. n. 16 del 2014 (quella che esclude dal divieto di contributi o agevolazioni per nuove costruzioni i



procedimenti già avviati in base al piano nazionale di edilizia abitativa), essendo tale disposizione posteriore ai provvedimenti impugnati.

Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa, la legittimità dei provvedimenti amministrativi si valuta sulla base della situazione di fatto e di diritto esistente al tempo della loro adozione (*tempus regit actum*). Il provvedimento non può essere reso, pertanto, illegittimo - "ora per allora" - da una norma sopravvenuta, salvo che questa contenga una espressa clausola di retroattività: clausola non rinvenibile nella norma regionale del 2014, alla quale, d'altro canto, non potrebbe neppure attribuirsi natura interpretativa della norma del 2013. Essa non mirerebbe, infatti, a chiarire il senso di quest'ultima, ma avrebbe piuttosto carattere innovativo e integrativo, limitandosi ad apportare una «deroga condizionata» al divieto ivi stabilito, che per il resto rimane fermo: opererebbe, dunque, solo per l'avvenire.

Di qui - secondo il rimettente - la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, sulla cui base i provvedimenti impugnati sono stati adottati.

5.- Il ragionamento che fonda la valutazione di rilevanza delle questioni di costituzionalità, ora ripercorso, si presenta, tuttavia, manchevole.

Il giudice *a quo* non prende, infatti, in considerazione un aspetto, che pure forma oggetto di uno dei motivi di ricorso della cooperativa (come emerge dalla stessa ordinanza di rimessione).

La censurata norma regionale del 2013 è, infatti, a propria volta successiva all'avviso (risalente al luglio del 2010) con cui è stata indetta la «procedura di evidenza pubblica» per la selezione dei progetti da inserire nel programma regionale degli interventi ammessi a contributo: avviso che - come già segnalato - includeva tra gli interventi finanziabili anche le nuove costruzioni.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è, peraltro, assolutamente costante nell'affermare che, nelle gare pubbliche o, *amplius*, nelle procedure selettive, la pubblica amministrazione è tenuta ad applicare le regole stabilite nel bando di gara, le quali costituiscono la *lex specialis*, non disapplicabile nel corso del procedimento neppure quando talune di dette regole risultino non più conformi a uno *ius superveniens* (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 giugno 2016, n. 2433; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 18 gennaio 2016, n. 143; Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 giugno 2015, n. 2988).

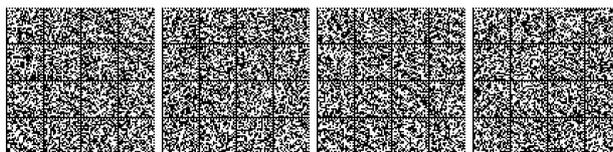
Secondo il giudice amministrativo, deve dunque escludersi che la normativa sopravvenuta possa avere alcun effetto diretto sul procedimento di gara, anche per una esigenza di salvaguardia dell'affidamento dei soggetti che vi partecipano (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 giugno 2016, n. 2433; Consiglio di Stato, sezione terza, 1° settembre 2014, n. 4449). Ciò, salvo l'esercizio del potere di autotutela (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 18 gennaio 2016, n. 143; Consiglio di Stato, sezione quarta, 7 settembre 2010, n. 6485), inteso specificamente a rimuovere in via preventiva dal mondo giuridico le disposizioni del bando (Consiglio di Stato, sezione quarta, 16 giugno 2015, n. 2988): ipotesi che non risulta essersi, peraltro, verificata nel caso oggetto del giudizio *a quo*.

Applicando tale indirizzo nel caso di specie - prospettiva sulla cui praticabilità il rimettente non si sofferma - la Regione avrebbe dovuto, dunque, prendere in esame i progetti della società cooperativa ricorrente malgrado la sopravvenienza della norma censurata, alla quale la *lex specialis* della procedura sarebbe rimasta insensibile.

Questo rilievo pone, peraltro, nel dubbio anche la validità dell'assunto del giudice *a quo*, stando al quale la successiva norma regionale di cui all'art. 1, comma 82, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 non avrebbe natura interpretativa della norma censurata (natura che ne implicherebbe la retroattività), apportando piuttosto ad essa una «deroga condizionata».

Dai lavori preparatori relativi alla disposizione del 2014 - e, in particolare, dalla relazione al disegno di legge d'iniziativa della Giunta regionale che ad essa ha dato origine - emerge come, in realtà, la disposizione mirasse proprio a dissipare le incertezze riguardo alla sorte dei procedimenti per l'ottenimento di contributi o agevolazioni già avviati, ma ancora in itinere alla data di entrata in vigore della norma del 2013, chiarendo che essi si concludono sulla base della disciplina precedente: circostanza atta ad imprimere alla disposizione stessa una finalità tipica delle norme interpretative.

Le incertezze apparivano ricollegabili essenzialmente al fatto che il comma 153 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 5 del 2013 recava, al secondo periodo, una ambigua previsione transitoria, la quale demandava alla Giunta regionale di procedere a una «ricognizione degli interventi di nuova edificazione ammessi a contributo in esecuzione di bandi già pubblicati per i quali i lavori non sono iniziati nei termini previsti, o non sono proseguiti per impossibilità sopravvenuta derivante da causa non imputabile al soggetto attuatore, oppure per i quali comunque sussistono motivi di annullamento o di revoca del provvedimento di ammissione al contributo»: ciò, al fine di pronunciarne «la definitiva [...] decadenza». La circostanza che il legislatore regionale avesse previsto, a determinate condizioni, la caducazione



di contributi per interventi di nuova edificazione già concessi, poteva prestarsi, in effetti, ad ingenerare il dubbio che - in deroga al principio generale affermato dalla ricordata giurisprudenza del Consiglio di Stato (la quale fa salva una diversa previsione espressa della legge sopravvenuta) - il divieto posto dalla norma del 2013 dovesse trovare, in ogni caso, applicazione rispetto ai procedimenti in corso nei quali non si fosse ancora pervenuti all'ammissione a contributo: ipotesi interpretativa che l'art. 1, comma 82, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 ha inteso per converso smentire, quanto ai procedimenti avviati sulla base degli atti statali indicati, sia pur richiedendo che il procedimento si concluda entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale.

Su tali aspetti il giudice *a quo* non prende, comunque sia, posizione.

6.- La motivazione sulla rilevanza si palesa, di conseguenza, non sufficiente e adeguata: il che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, implica l'inammissibilità delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2020 e n. 102 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200259

N. 260

Sentenza 18 novembre - 3 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Applicazione ai fatti commessi successivamente alla vigenza della novella - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevole durata del processo - Inammissibilità della questione.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Denunciata irragionevolezza e illogicità, nonché violazione del diritto alla dignità e alla riservatezza e del diritto di difesa e del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.



Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Denunciata violazione dei principi convenzionali dell'equo processo e della prevedibilità della legge - Manifesta infondatezza della questione.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di presunzione di non colpevolezza e della ragionevole durata del processo - Non fondatezza della questione.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, a seguito di novella legislativa - Ritenuta applicazione anche ai fatti commessi antecedentemente alla vigenza della novella - Denunciata violazione del principio convenzionale dell'equo processo - Manifesta infondatezza della questione.

- Codice procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33; legge 12 aprile 2019, n. 33, artt. 3 e 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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

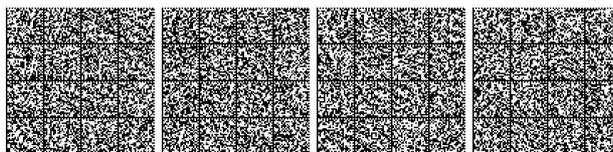
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo), nonché degli artt. 3 e 5 della medesima legge n. 33 del 2019, promossi complessivamente dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario della Spezia con ordinanza del 6 novembre 2019, dalla Corte di assise di Napoli con ordinanza del 5 febbraio 2020 e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Piacenza con ordinanza del 16 luglio 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 1, 77 e 127 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 4, 27 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di F. F., di A. C. e di A. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Fabio Sommovigo per F. F., Alfonso Liccardo per A. C., Andrea Perini per A. F. e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 novembre 2019 (r.o. n. 1 del 2020), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario della Spezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo), in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 5 della medesima legge n. 33 del 2019, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

1.1.- Il giudice *a quo* si trova a vagliare la richiesta di giudizio abbreviato formulata da un imputato per il delitto di cui agli artt. 575, 576, primo comma, numero 1) (in riferimento all'art. 61, numero 1), e 577, secondo comma, del codice penale, per avere cagionato la morte della moglie, verificatasi il 28 maggio 2019, in conseguenza dell'accoltellamento subito ad opera dello stesso imputato il 20 marzo 2019 in occasione di un litigio insorto tra i coniugi per il malfunzionamento di una caldaia.

Rileva il rimettente che, essendo entrata in vigore, il 20 aprile 2019, la menzionata legge n. 33 del 2019, che preclude il giudizio abbreviato per gli imputati di un delitto punito con la pena dell'ergastolo, come l'omicidio aggravato dai futili motivi commesso a danno della moglie, l'istanza dell'imputato dovrebbe essere respinta, dovendo ritenersi che il fatto contestato sia stato commesso il 28 maggio 2019, e dunque che a esso si applichi la nuova disciplina processuale in forza dell'art. 5 della medesima legge n. 33 del 2019, che limita la sua applicazione ai «fatti commessi successivamente» alla sua entrata in vigore.

Il giudice dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale tanto della preclusione del giudizio abbreviato per gli imputati di delitti puniti con l'ergastolo sancita dal nuovo art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., quanto della disciplina intertemporale di cui al citato art. 5 della legge n. 33 del 2019.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni relative all'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., il rimettente ritiene «pacifica» l'applicabilità della nuova disciplina al procedimento penale pendente nei confronti dell'imputato, dal momento che il delitto di omicidio contestatogli si sarebbe consumato soltanto nel maggio del 2019, e dunque successivamente all'entrata in vigore della legge n. 33 del 2019. Tale conclusione non potrebbe essere revocata in dubbio sulla base della recente giurisprudenza (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 luglio 2018, n. 40986, e sezione quarta penale, sentenza 20 dicembre 2018, n. 16026) che, in tema di successione di leggi penali rispetto a reati «a evento differito», ha identificato nel momento della condotta il *tempus commissi delicti*, dal momento che tale principio varrebbe esclusivamente nella materia del diritto penale sostanziale, e non già in materia processuale, dove impererebbe invece il diverso principio *tempus regit actum*, secondo il quale tutti gli atti successivi rispetto all'entrata in vigore di una nuova norma debbono essere compiuti secondo i presupposti richiesti da quest'ultima (è citata Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 12 giugno 2019, n. 39823).

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente dubita, anzitutto, della compatibilità con i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. del divieto di giudizio abbreviato introdotto dal nuovo art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

Il giudice *a quo* è consapevole della giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto non sindacabili le disposizioni normative che stabiliscono preclusioni all'accesso ai riti premiali per alcune tipologie di reati (è citata l'ordinanza n. 433 del 2006), ma ritiene che la preclusione qui censurata sia «potenzialmente foriera di esiti applicativi discriminatori, sia in termini di trattamenti differenziati per situazioni omogenee, sia, ex adverso, in termini di ingiustificata parificazione di ipotesi obiettivamente differenti».

Ad avviso del rimettente, la violazione dell'art. 3 Cost. si coglierebbe con particolare chiarezza nelle ipotesi in cui la comminatoria dell'ergastolo consegue - come nel caso di specie - al ricorrere di una circostanza aggravante, come tale soggetta a potenziale elisione nel giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 cod. pen., con conseguente applicazione della pena della reclusione. Ciò accadrebbe, in particolare, rispetto alla figura criminis dell'omicidio volontario aggravato, che accomunerebbe «una serie di ipotesi che, in concreto, pur nella comunanza dell'evento tipico, si differenziano profondamente per modalità dell'azione e per la configurazione dell'elemento psicologico», e che pertanto sarebbero connotate da un disvalore disomogeneo; con conseguente irragionevolezza della scelta normativa di assoggettare tutte queste ipotesi a un medesimo regime processuale, come già ritenuto da questa Corte in relazione alla presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere (è citata la sentenza n. 164 del 2011). Sarebbe, in particolare, irragionevole equiparare, sotto il profilo processuale, omicidi commessi «sulla base di una pulsione occasionale e in una situazione di parziale incapacità di intendere e di volere» e omicidi «perpetrati in contesti di criminalità organizzata, oppure commessi con premeditazione, oppure ancora con modalità esecutive particolarmente crudeli»; e ciò specialmente quando, come nel caso di specie, lo stato di incapacità parziale sia già stato processualmente accertato.



L'equiparazione operata dalla disposizione censurata produrrebbe «[a]naloghe aporie e potenziali discriminazioni» in relazione alla eterogeneità dei delitti puniti con l'ergastolo, che comprenderebbero fattispecie offensive di diversi beni giuridici e di disvalore profondamente differenziato.

Né si comprenderebbero le ragioni per le quali talune ipotesi di omicidio aggravato per le quali è prevista una pena temporanea - come quella di cui all'art. 577, secondo comma, cod. pen. - dovrebbero consentire l'accesso al giudizio abbreviato e alla conseguente riduzione di pena, trattandosi di fattispecie «di analogo allarme sociale o addirittura, a seconda del caso concreto, potenzialmente maggiore».

In definitiva, la scelta legislativa di ancorare la preclusione del rito all'unico criterio della pena comminata in astratto dal legislatore risulterebbe irragionevole, non trattandosi di criterio «idoneo a selezionare le condotte effettivamente connotate da un maggiore disvalore per poi assoggettarle ad una disciplina processuale più severa». Tale scelta si porrebbe, peraltro, «in netta controtendenza rispetto ai più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale e della CEDU», che sottolineano la essenziale funzione rieducativa della pena anche con riferimento all'ergastolo.

1.4.- Il nuovo art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. si porrebbe inoltre in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

La necessità di procedere sempre con rito ordinario per i reati puniti con l'ergastolo produrrebbe infatti un rischio di congestionamento nell'ordinaria gestione delle attività giudiziarie, specialmente nelle realtà di fori di piccole dimensioni, che verrebbero sovraccaricate di dibattimenti complessi; con conseguenti inevitabili dilatazioni dei tempi della loro definizione, e dei tempi della custodia cautelare in carcere degli imputati.

1.5.- La disposizione transitoria di cui all'art. 5 della legge n. 33 del 2019 sarebbe, infine, di dubbia compatibilità con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

Il rimettente ritiene, in proposito, di non potere discostarsi dal «diritto vivente» nella determinazione del tempus commissi delicti del reato sottoposto alla sua cognizione, imperniato sul criterio processuale tempus regit actum; e ribadisce pertanto di non potere applicare al caso concreto la disciplina processuale vigente al momento della condotta dell'imputato. Osserva, tuttavia, che una simile soluzione risulti incompatibile con il «requisito di prevedibilità della legge» enucleato dalla giurisprudenza convenzionale in materia di art. 7 CEDU (è citata Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 12 febbraio 2008, Kafkaris contro Cipro), requisito che deve essere ritenuto valevole anche per le disposizioni che - pur collocate nel codice di procedura penale - hanno un immediato riflesso sulla severità della pena da infliggere in caso di condanna, come quelle che stabiliscono i requisiti di accesso al giudizio abbreviato (è citata Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2). Dal momento, allora, che la nuova disciplina determina in ipotesi addirittura l'applicazione di una pena di specie diversa (l'ergastolo) «da quella che, al momento della commissione del fatto, era ragionevolmente prospettabile in capo all'agente consapevole di poter beneficiare del rito alternativo», essa si porrebbe in contrasto con l'art. 7 CEDU, e dunque con lo stesso art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui consente - appunto - l'applicazione del nuovo art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. anche agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo che abbiano tenuto la condotta prima dell'entrata in vigore della legge n. 33 del 2019.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e manifesta infondatezza delle questioni.

2.1.- Le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili per irrilevanza, dal momento che il giudice *a quo* avrebbe dovuto ritenere non applicabile la nuova disciplina nel caso di specie, sulla base della interpretazione fornita dalla sentenza delle Sezioni unite penali n. 40986 del 2018 citata dalla stessa ordinanza di rimessione, che avrebbe dovuto condurre alla individuazione del tempus commissi delicti - ai fini della disciplina transitoria di cui all'art. 5 della legge n. 33 del 2019 - nel momento della condotta, e non in quello successivo di verifica dell'evento.

Le questioni sarebbero, altresì, inammissibili in considerazione della discrezionalità del legislatore nella individuazione dei titoli di reato esclusi dal rito alternativo, salvo il limite della manifesta irragionevolezza, non attinto dalla disposizione censurata.

2.2.- La questione sollevata sull'art. 5 della legge n. 33 del 2019 sarebbe, infine, manifestamente infondata, dal momento che tale disposizione si porrebbe in linea di piena conformità con la giurisprudenza della Corte EDU invocata dal rimettente.

3.- Si è costituito l'imputato nel giudizio *a quo*, il quale ha invece concluso nel senso della fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente, ripercorrendo adesivamente l'*iter* della motivazione dell'ordinanza e insistendo, in particolare, sulla difficile comprensibilità di una «scelta legislativa di erigere uno sbarramento totale e indiscriminato per gli imputati di reati puniti con una determinata pena edittale, senza l'inserimento quantomeno di ulteriori criteri selettivi volti a consentire al giudice una valutazione sulla personalità del soggetto ovvero sulla gravità in concreto del fatto-reato, quantomeno nelle forme di un giudizio prognostico circa la specie di pena che sarà irrogata all'esito del giudizio».



La parte stigmatizza, altresì, la logica che permeerebbe l'intero impianto della legge n. 33 del 2019, la quale sarebbe finalizzata in effetti a irrigidire le soglie del trattamento sanzionatorio, spingendole verso l'alto e riducendo progressivamente gli spazi di discrezionalità del giudice; ciò che si porrebbe in contrasto, peraltro, con i più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale e convenzionale, come già osservato dall'ordinanza di rimessione.

4.- L'Unione camere penali italiane (UCPI) ha infine presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae* ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale, ammessa con decreto del Presidente della Corte del 9 settembre 2020, a sostegno delle censure del rimettente relative al nuovo art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen.

Rammentate le considerazioni che avevano indotto la Commissione redigente del codice di procedura penale vigente ad estendere il giudizio abbreviato anche ai delitti puniti con l'ergastolo e ricostruite brevemente le vicende storiche che hanno condotto all'attuale disciplina, l'UCPI insiste sulla irragionevolezza della disciplina stessa, basata su di una indiscriminata preclusione in ragione soltanto del titolo di reato contestato, e sui conseguenti effetti discriminatori che avrebbero «quale unica *ratio* ispiratrice, e quale finalità apertamente dichiarata, quella di piegare l'accertamento giudiziale alla inflizione della pena massima, così abbandonando il principio della pena giusta (art. 27 Cost.) quale unico approdo costituzionalmente legittimo di un Giusto processo (art. 111 Cost.)». Una *ratio*, peraltro, che sarebbe tutta incentrata su una concezione unicamente retributiva della pena, come risulterebbe dalla lettura della stessa originaria proposta di legge, la quale a sua volta rappresenterebbe uno degli «evidenti segnali di una politica criminale che si distanzia sempre più dai principi costituzionali e dalla interpretazione che di questi ne danno le Corti europee e la stessa Corte costituzionale».

La preclusione al giudizio abbreviato risulterebbe, d'altra parte, del tutto irragionevole laddove l'imputato abbia reso confessione già in fase di indagini, ovvero quando l'imputato reo confessò è anche collaboratore di giustizia. In tali situazioni, la necessità di celebrare un dibattimento determinerebbe un significativo aggravio del carico di lavoro delle corti di assise, senza al contempo alleggerire quello dei giudici per le indagini preliminari, «relegando la ragionevole durata del processo a miraggio difficilmente raggiungibile», come già nella sostanza segnalato dallo stesso Consiglio superiore della magistratura nel proprio parere del 6 febbraio 2019 sull'imminente riforma. Con esiti particolarmente gravi per i processi caratterizzati da imputazioni cumulative, alcune delle quali definibili e altre non definibili con giudizio abbreviato, una simile evenienza determinando la necessità di inevitabili duplicazioni del procedimento e conseguente aggravio per entrambi gli uffici.

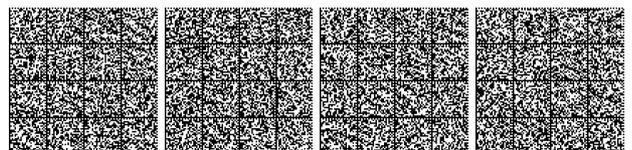
5.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato memoria illustrativa con la quale ha approfondito gli argomenti a sostegno dell'eccezione di inammissibilità precedentemente formulata, e ha comunque chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate infondate.

6.- Con ordinanza del 5 febbraio 2020 (r.o. n. 77 del 2020), la Corte di assise di Napoli ha parimenti sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3, 24 «anche in relazione agli artt. 2, 3 e 27», nonché agli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU.

6.1.- La Corte rimettente si trova a vagliare la richiesta di definizione del processo nelle forme del giudizio abbreviato presentata da un imputato, rinvio a giudizio con decreto di giudizio immediato per il delitto di cui agli «artt. 575-576 n. 2 - in relazione all'art. 61, n. 1-4 c.p.», per avere cagionato a coltellate, il 26 aprile 2019, la morte del padre in seguito a un banale litigio per motivi lavorativi.

Esponde il giudice *a quo* che, in seguito all'emissione del decreto di giudizio immediato, l'imputato aveva formulato richiesta di giudizio abbreviato; richiesta che era stata però respinta dal giudice per le indagini preliminari, il quale l'aveva ritenuta inammissibile, in ragione dell'entrata in vigore - prima del fatto contestato - della legge n. 33 del 2019. Tale richiesta, reiterata dal difensore nelle fasi preliminari del dibattimento, dovrebbe ora essere vagliata dalla Corte di assise rimettente, sulla base dei principi enucleabili dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità (sono citate, in particolare, la sentenza n. 169 del 2003 di questa Corte, nonché Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 15 maggio 2014, n. 20214, e sezione prima penale, sentenza 16 maggio 2019, n. 21439). L'istanza dovrebbe, peraltro, essere parimenti respinta, sulla base di quanto disposto dall'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., e cioè della norma della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita: donde la rilevanza delle questioni prospettate.

6.2.- La disposizione censurata contrasterebbe, anzitutto, con i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per motivi analoghi a quelli già sviluppati dal GUP del Tribunale della Spezia, di cui si è poc'anzi dato conto (*supra*, punto 1.3.). La Corte rimettente sottolinea altresì le irragionevoli disparità di trattamento che sarebbero create dalla disciplina in esame rispetto al diverso trattamento sanzionatorio che sarebbe oggi riservato, rispettivamente, a chi uccida ad esempio il fratello o la sorella, che potrebbe accedere al giudizio abbreviato e godere del relativo sconto di pena, e a chi uccida invece l'ascendente o un discendente, che ne sarebbe invece escluso.



6.3.- La disposizione censurata violerebbe poi l'art. 24 Cost., sub specie di «diritto di accesso ai riti»; diritto che sarebbe pregiudicato da una disposizione, come quella all'esame, che non consenta a taluni imputati di accedere a qualsiasi rito alternativo, non potendosi peraltro considerare sufficiente - ai fini della garanzia del diritto di difesa - la possibilità per l'imputato di prestare, in dibattimento, consenso all'acquisizione degli atti di indagine, rendendo così più veloce la celebrazione del processo, similmente a quanto accade in sede di giudizio abbreviato.

6.4.- Sarebbe poi violato «l'art. 24 in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione», sotto il profilo del «diritto al rispetto della dignità e della riservatezza» posto in causa dall'impossibilità di accedere a un'udienza camerale e dalla necessità di affrontare il dibattimento in udienza pubblica. Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, un tale assetto normativo risulterebbe incompatibile con la necessità di «tutelare un profilo di riservatezza che quanto maggiore è la consapevolezza della colpa e la conseguente contrizione da parte dell'imputato, tanto più appare meritevole di tutela in linea con il rispetto della persona»; profilo di riservatezza che sarebbe riconducibile allo stesso diritto di difesa, e che dovrebbe garantire all'imputato la «possibilità di accedere a forme processuali che limitino l'esposizione pubblica, soprattutto rispetto ai fatti più infamanti per i quali la scelta del rito camerale può essere indice di contrizione e pentimento». Ciò che varrebbe «a maggior ragione, quando l'imputato ritenga che dagli atti di indagini non risulti dimostrata la sua colpevolezza», in omaggio al principio della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

Di talché la preclusione totale del giudizio abbreviato in queste ipotesi risulterebbe «lesiva [...] del diritto di difesa inteso come rispetto della dignità, ciò anche in relazione alle disparità con tutti gli altri imputati e, quindi, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione».

6.5.- La disciplina censurata violerebbe poi il principio del giusto processo di cui all'art. 111, primo comma, Cost. La preclusione ivi stabilita priverebbe infatti l'imputato della possibilità di accedere a un rito che consenta una decisione rapida, laddove la «giustizia» del processo presupporrebbe necessariamente la sua rapidità; ciò che sarebbe particolarmente pregiudizievole nei confronti degli imputati che intendano ottenere una rapida affermazione della propria innocenza, i quali sarebbero così costretti ad affrontare una «esposizione alla udienza pubblica» e gli «ineliminabili tempi lunghi del dibattimento».

La violazione dell'invocato parametro costituzionale si coglierebbe anche in conseguenza dell'allargamento dell'area di concreta applicabilità della pena dell'ergastolo, che risulterebbe distonica rispetto ai recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale (è citata estesamente la sentenza n. 149 del 2018).

6.6.- La disposizione in esame sarebbe, infine, incompatibile con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli art. 6 e 7 CEDU, privando arbitrariamente gli imputati di taluni reati dei vantaggi connessi alla possibile scelta di «procedure semplificate» (è citata Corte EDU, decisione 8 dicembre 2015, Mihail-Alin Podoleanu contro Italia).

7.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate, in ragione della discrezionalità del legislatore nello stabilire preclusioni ai riti abbreviati, non censurabili da questa Corte se non sotto il profilo della loro manifesta irragionevolezza, qui certamente insussistente, anche in considerazione del fatto che i delitti puniti con l'ergastolo sono quelli che si collocano all'apice della scala di gravità dei reati previsti dall'ordinamento penale.

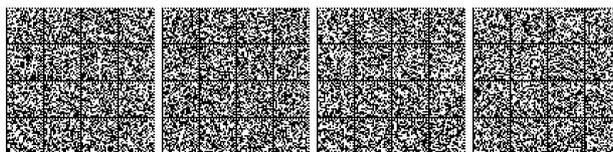
8.- Si è costituito in giudizio anche il difensore dell'imputato nel giudizio *a quo*, concludendo nel senso della fondatezza delle questioni dopo aver ripercorso in senso adesivo le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

La parte sottolinea inoltre come - a fronte della piena confessione dell'imputato e della compiuta ricostruzione del fatto, come nel caso oggetto del procedimento *a quo* - la celebrazione di un dibattimento appaia «inutile, dilatoria, dolorosa per le pp.oo. (che saranno costrette a ripercorrere in pubblica udienza i fatti di causa), insomma ingiustificata rispetto al fine dell'accertamento dei fatti, che appaiono evidenti già alla mera lettura degli atti di indagine acquisibili nell'ipotesi di celebrazione del processo nelle forme del rito abbreviato».

La scelta legislativa censurata sarebbe, d'altra parte, espressiva dell'unica finalità di sancire l'imprescindibilità dell'inflizione della pena dell'ergastolo rispetto ai reati più gravi, finalità che risulterebbe però in contrasto con la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost.

9.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato memoria illustrativa con la quale ha ribadito la richiesta che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente infondate, sulla base dei medesimi argomenti già articolati nella memoria relativa alla causa introdotta dall'ordinanza del GUP del Tribunale della Spezia (*supra*, punto 5.).

10.- Con ordinanza del 16 luglio 2020 (r.o. n. 127 del 2020), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Piacenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e dell'art. 3 della legge n. 33 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.



10.1.- Il rimettente è investito della richiesta di giudizio abbreviato formulata da un imputato del delitto di cui agli artt. 575, 577, primo comma, numero 1), cod. pen., per avere cagionato a coltellate, il 6 maggio 2019, la morte della moglie.

Anche in questo caso, il GUP non potrebbe accogliere la richiesta, essendo ormai entrata in vigore la legge n. 33 del 2019, della cui legittimità costituzionale egli tuttavia dubita.

10.2.- Circa la rilevanza delle questioni, il rimettente precisa che - contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa - la preclusione stabilita dal nuovo art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. si dovrebbe ritenere applicabile non solo ai delitti per i quali già la norma incriminatrice della fattispecie base prevede la pena dell'ergastolo, ma anche a quelli - come l'omicidio - per i quali tale pena sia prevista soltanto in conseguenza della sussistenza di una circostanza aggravante a effetto speciale.

10.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente dubita anzitutto della compatibilità del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 438 cod. proc. pen. con il principio di presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, la riforma sarebbe stata attuata «al precipuo scopo di evitare che il meccanismo delle riduzioni sanzionatorie operante in caso di condanna possa provocare effetti in contrasto con la percezione della gravità di certi episodi delittuosi da parte dell'opinione pubblica», e dunque per «soddisfare le istanze punitive da una parte dell'elettorato». In tal modo il legislatore avrebbe però «implicitamente anticipato un'affermazione di colpevolezza dell'accusato, precludendo allo stesso di fruire di una modalità procedurale di accertamento dei fatti e delle responsabilità che non necessariamente deve concludersi con una sentenza di condanna», e che potrebbe svolgersi in modo più celere e snello di quanto consentito da un dibattimento.

10.4.- Strettamente connessa alla precedente censura è il dubbio del rimettente relativo alla compatibilità della preclusione legislativa in parola con il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., da interpretarsi anche alla luce dell'art. 6 CEDU.

Tale preclusione influirebbe infatti sulle prospettive di celerità del processo, che - nel rito dibattimentale - sconta la fisiologica complessità legata all'assunzione di prove orali, nonché l'«impossibilità di fruire, se non con il consenso delle parti, di contributi probatori già confezionati al termine delle indagini» e i rischi di mutamenti in corso di causa del collegio giudicante, particolarmente elevati in un collegio di otto giudici come quello delle corti di assise; senza contare, poi, le «note difficoltà di organizzazione di processi di competenza della Corte di Assise in realtà di uffici giudiziari medio-piccoli [...], dove non è generalmente prevista l'istituzione di sezioni appositamente dedicate a simili incombenze, con il problema della calendarizzazione di udienze "eccezionali" rispetto al regime ordinario delle trattazioni assegnate ai giudici togati in servizio presso il Tribunale».

Simili difficoltà inciderebbero in senso negativo tanto sulla «aspettativa dell'imputato alla celebrazione del processo in tempi congrui - tanto più allorché [...] lo stesso si trovi in stato di custodia cautelare - [quanto sul] principio della ragionevole durata del processo quale garanzia della giurisdizione e valvola di equilibrato funzionamento del sistema».

10.5.- La disciplina di cui all'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. risulterebbe poi in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Tale disciplina determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni omogenee, ad esempio precludendo il giudizio abbreviato a chi abbia cagionato la morte della moglie in costanza del vincolo matrimoniale e non, invece, a chi abbia commesso il medesimo fatto a danno della moglie divorziata; ovvero consentendo il "recupero" della riduzione della pena in esito al dibattimento nei confronti dell'imputato nei cui confronti sia risultata insussistente l'aggravante contestata, che determinava l'applicabilità della pena dell'ergastolo, ma non nei confronti dell'imputato al quale la corte di assise abbia riconosciuto la sussistenza di circostanze attenuanti prevalenti o equivalenti rispetto a tale aggravante.

Simili situazioni mostrerebbero «l'illogicità dell'attribuzione al Pubblico Ministero del potere di condizionare in maniera irreversibile, attraverso la contestazione di una circostanza aggravante la cui fondatezza possa essere accertata solo all'esito del dibattimento, la modalità di svolgimento del processo».

La disposizione censurata comporterebbe, d'altra parte, l'irragionevole equiparazione nella stessa preclusione processuale per situazioni eterogenee, come risulterebbe evidente dalla considerazione della radicale diversità delle fattispecie rientranti nel catalogo dei reati punibili con l'ergastolo.

11.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate, essenzialmente in ragione della discrezionalità legislativa nell'individuazione del perimetro applicativo dei riti alternativi.



12.- Si è costituito l'imputato nel giudizio *a quo*, sviluppando articolate considerazioni a sostegno della fondatezza delle questioni, in parte ripercorrendo e approfondendo gli argomenti già svolti nell'ordinanza di rimessione.

Rispetto all'ipotizzato contrasto con l'art. 3 Cost., la parte ha in particolare insistito sui profili differenziali tra il giudizio abbreviato e gli altri riti alternativi, rispetto ai quali questa Corte ha sinora ritenuto non irragionevoli le preclusioni oggettive e soggettive fissate dal legislatore, sottolineando la pienezza dell'accertamento svolto dal giudice nel rito ora in esame; ciò che renderebbe difficilmente comprensibile la scelta legislativa di escludere indiscriminatamente un rito generalmente accessibile a tutti gli altri imputati soltanto per gli imputati di reati puniti con l'ergastolo, i quali verrebbero così privati della possibilità di celebrare un processo "a porte chiuse" in ipotesi «ispirate dall'esigenza dell'imputato di tutelare la riservatezza familiare, al fine di arginare la diffusione di notizie riguardanti i figli minori, vittime indirette della vicenda processuale».

Quanto poi all'allegata violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., la parte richiama la delibera-parere del Consiglio superiore della magistratura del 6 febbraio 2019 sull'originaria proposta di legge, la quale - dopo aver evidenziato il rischio di disincentivazione delle collaborazioni processuali indotte dalla preclusione in parola - già sottolineava come «la scelta di rinunciare agli effetti deflattivi del rito abbreviato in un settore della giurisdizione penale in cui risulta aver dato buoni risultati sembra non in linea con l'esigenza da più parti manifestata di ridurre i tempi di durata dei procedimenti penali e di favorire il ricorso ai riti alternativi».

13.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato memoria illustrativa, con la quale ha ribadito la richiesta che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

14.- Anche il difensore della parte ha depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza, nella quale ha ulteriormente approfondito, in replica alla posizione dell'Avvocatura generale dello Stato, gli argomenti già svolti nella precedente memoria.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario della Spezia (r.o. n. 1 del 2020) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo), in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 5 della medesima legge n. 33 del 2019, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

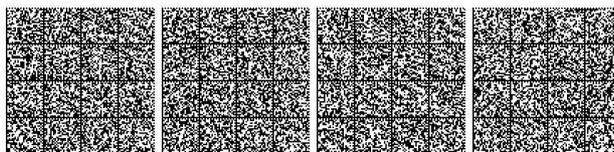
2.- La Corte di assise di Napoli (r.o. n. 77 del 2020) ha parimenti sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3, 24 «anche in relazione agli artt. 2, 3 e 27», nonché agli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU.

3.- Infine, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Piacenza (r.o. n. 127 del 2020) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e dell'art. 3 della legge n. 33 del 2019 in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

4.- Le tre ordinanze sollevano questioni analoghe, e i relativi giudizi meritano pertanto di essere riuniti ai fini della decisione.

5.- Prima di esaminare le questioni, conviene rammentare sinteticamente le vicende storiche che hanno condotto, dall'emanazione del vigente codice di procedura penale in poi, alla disciplina oggi censurata.

5.1.- Nella sua versione originaria, l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. prevedeva espressamente la sostituzione della pena dell'ergastolo, all'esito del giudizio abbreviato, con quella della reclusione di anni trenta; dando così per presupposta l'ammissibilità del rito anche per i reati puniti con tale pena. La Commissione redigente del progetto preliminare, dopo ampia discussione, aveva infatti ritenuto di proporre tale soluzione (poi accolta dal Governo), nonostante il silenzio serbato sul punto dalla legge delega, al fine di «consentire il maggiore spazio possibile al giudizio abbreviato, tenuto conto del fatto che esso è richiesto dall'imputato, il quale - nella logica del processo accusatorio - può anche rinunciare alla garanzia rappresentata dalla partecipazione popolare nei giudizi di Corte di assise» (Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, 24 ottobre 1988, n. 250, supplemento ordinario n. 93, sub Libro VI, Titolo I, Premessa); e aveva conseguentemente ritenuto di determinare nella misura fissa di trent'anni di reclusione la pena conseguente alla scelta del rito per il caso di condanna, non potendo applicarsi, rispetto alla pena perpetua, il criterio indicato dalla stessa legge delega della diminuzione di un terzo della pena.



Con la sentenza n. 176 del 1991, tuttavia, questa Corte dichiarò illegittimo l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva che «[a]lla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta» per violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che la legge delega prevedeva unicamente, per il giudizio abbreviato, il criterio della diminuzione di un terzo della pena, evidentemente inapplicabile ai reati puniti con l'ergastolo. Il venir meno di tale disposizione, dichiarata incostituzionale, non poté che determinare - secondo quanto espressamente affermato dalla sentenza n. 176 del 1991 - l'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai «processi concernenti delitti punibili con l'ergastolo».

Risolvendo le incertezze interpretative emerse nella prassi all'indomani di tale pronuncia, le sezioni unite della Corte di cassazione affermarono che l'inammissibilità del giudizio abbreviato conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dovesse valere in ogni caso in cui l'imputazione enucleata nella richiesta di rinvio a giudizio concernesse un reato «punibile» con l'ergastolo, anche laddove il giudice ritenesse - in ragione della sussistenza di circostanze attenuanti - doversi in concreto applicare una pena diversa (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 6 marzo 1992, n. 2977).

Poco dopo, con l'ordinanza n. 163 del 1992, questa Corte dichiarò manifestamente inammissibili le questioni poste da due ordinanze di remissione, che si dovevano appunto della mancata possibilità di definire il giudizio con rito abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, conseguente alla sentenza n. 176 del 1991. La Corte ritenne, in particolare, che l'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai reati punibili con l'ergastolo non fosse di per sé irragionevole, né determinasse ingiustificate disparità di trattamento rispetto ad altri reati.

5.2.- L'art. 30 della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), la cosiddetta "legge Carotti", ripristinò - nel contesto di una più generale modifica dei tratti strutturali del giudizio abbreviato - la possibilità di accesso a tale rito per i delitti puniti con l'ergastolo, aggiungendo un secondo periodo al comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen., con cui reiterava l'originaria soluzione dei compilatori del codice, prevedendo che «[a]lla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta».

Il di poco successivo art. 7 del decreto-legge 23 novembre 2000, n. 341 (Interpretazione autentica dell'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale e disposizioni in materia di giudizio abbreviato nei processi per reati puniti con l'ergastolo), convertito, con modificazioni, nella legge 10 gennaio 2001, n. 4, stabilì quindi che «[n]ell'articolo 442, comma 2, ultimo periodo, del codice di procedura penale, l'espressione "pena dell'ergastolo" deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno», aggiungendo poi allo stesso art. 442, comma 2, cod. proc. pen. un terzo periodo, dal seguente tenore letterale: «[a]lla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».

In seguito a tali novelle, dunque, il giudizio abbreviato tornò ad operare anche per i reati punibili con la pena dell'ergastolo, dando luogo - in caso di condanna - alle pene previste dall'art. 442, comma 2, secondo e terzo periodo, cod. proc. pen., in sostituzione, rispettivamente, dell'ergastolo senza isolamento diurno e dell'ergastolo con isolamento diurno.

5.3.- La legge n. 33 del 2019, le cui disposizioni sono ora oggetto di censura, ha nuovamente previsto l'inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera a), di tale legge ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 438 cod. proc. pen., censurato da tutte le ordinanze di remissione, il quale espressamente stabilisce che «[n]on è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo».

L'art. 3 della legge n. 33 del 2019, censurato dal GUP del Tribunale di Piacenza, ha parallelamente abrogato il secondo e il terzo periodo dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., introdotti - come si è poc'anzi rammentato - rispettivamente dalla legge Carotti e dal d.l. n. 341 del 2000, come convertito, eliminando così le pene eventualmente applicabili in luogo dell'ergastolo (con o senza isolamento diurno) in esito al giudizio abbreviato.

Infine, l'art. 5 della legge n. 33 del 2019, censurato dal GUP del Tribunale della Spezia, stabilisce che le nuove disposizioni «si applicano ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore» della legge medesima.

6.- Debbono a questo punto essere vagliate le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- Anzitutto, le questioni sollevate dal GUP del Tribunale della Spezia sull'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. sarebbero irrilevanti, dal momento che il rimettente - facendo retta applicazione dell'art. 5 della legge n. 33 del 2019 - avrebbe dovuto applicare nel procedimento *a quo* la disciplina previgente, e ammettere pertanto l'imputato al giudizio abbreviato.



L'eccezione è fondata.

6.1.1.- Il rimettente si confronta invero estesamente con il menzionato art. 5, concludendo che l'espressione «fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore» della legge n. 33 del 2019 non possa che riferirsi ai reati consumatisi dopo tale data, anche allorché la condotta costitutiva del reato sia stata posta in essere prima di tale data, ma l'evento si sia verificato in epoca successiva. Nel caso di specie (come a suo tempo riferito: Ritenuto in fatto, punto 1.2.), il tempus commissi delicti dovrebbe a suo avviso essere identificato nel momento della morte della vittima, avvenuta il 28 maggio 2019, e dunque successivamente alla data di entrata in vigore della legge (20 aprile 2019); a nulla rilevando che la condotta costitutiva del reato sia stata compiuta in una data anteriore (il 20 marzo 2019).

Il rimettente è, altresì, consapevole che una recente pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione ha identificato il tempus commissi delicti - con riferimento ai reati "a evento differito" - nel momento della condotta, e non in quello successivo dell'evento, ai fini della individuazione della legge applicabile nelle ipotesi di successioni di leggi penali (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 luglio 2018, n. 40986); ma ritiene che tale principio valga unicamente nell'ambito del diritto penale sostanziale, e non in materia processuale, dove vige invece l'opposto principio tempus regit actum.

6.1.2.- A giudizio di questa Corte, la valutazione di rilevanza delle questioni compiuta dal giudice *a quo* riposa però su di un erroneo presupposto interpretativo.

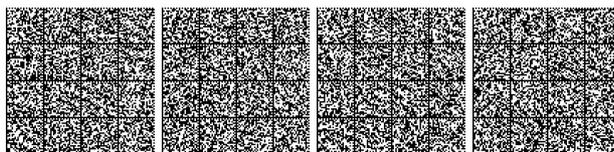
Se è vero, infatti, che in materia di successione di leggi processuali vige in via generale il principio tempus regit actum - in forza del quale ciascun "atto" processuale è regolato dalla legge in vigore al momento dell'atto, e non da quella in vigore al momento in cui è stato commesso il fatto di reato per cui si procede -, è evidente che la legge n. 33 del 2019 ha inteso derogare a tale principio generale, dettando una disciplina transitoria di carattere speciale che confina espressamente l'applicabilità della preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo ai soli procedimenti concernenti fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge.

La *ratio* di questa disciplina transitoria è, d'altra parte, altrettanto evidente. Il legislatore era, in effetti, ben consapevole che una disciplina siffatta, pur incidendo su disposizioni collocate nel codice di procedura penale concernenti il rito, ha un'immediata ricaduta sulla tipologia e sulla durata delle pene applicabili in caso di condanna, e non può pertanto che soggiacere ai principi di garanzia che vigono in materia di diritto penale sostanziale, tra cui segnatamente il divieto di applicare una pena più grave di quella prevista al momento del fatto, affermato tanto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo con specifico riferimento alla disciplina del giudizio abbreviato in relazione ai reati puniti con l'ergastolo (Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2), quanto da questa Corte, con riferimento a tutte le norme processuali o penitenziarie che incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato (sentenza n. 32 del 2020).

L'art. 5 della legge n. 33 del 2019 si limita, invero, a escludere l'applicazione della nuova disciplina «ai fatti commessi» - *recte*: ai «procedimenti concernenti i fatti commessi» - prima dell'entrata in vigore della legge stessa, senza chiarire espressamente quale sia il criterio per stabilire quando il fatto si debba considerare "commesso": quesito praticamente rilevante nelle ipotesi di reati cosiddetti "a evento differito", caratterizzati da uno iato temporale tra il momento di commissione della condotta e quello di verifica dell'evento. La determinazione del tempus commissi delicti in simili ipotesi è dunque affidata dal legislatore all'interprete, il quale è chiamato peraltro a ricostruire il significato della disposizione in conformità alla sua *ratio* di garanzia, nei termini appena segnalati.

Sgomberato allora il campo da ogni improprio riferimento al principio tempus regit actum - al quale, per l'appunto, il legislatore ha inteso derogare -, occorre chiedersi se sia maggiormente conforme alla *ratio* di garanzia perseguita dalla disposizione identificare tale tempus nel momento della condotta, ovvero in quello successivo della verifica dell'evento costitutivo del reato.

La risposta non è dubbia: se una delle rationes fondamentali del divieto di applicazione retroattiva di leggi penali che inaspriscano il trattamento sanzionatorio è quella di assicurare che il consociato sia destinatario di un chiaro avvertimento circa le possibili conseguenze penali della propria condotta, si da preservarlo da «un successivo mutamento peggiorativo "a sorpresa" del trattamento penale della fattispecie» (sentenza n. 230 del 2012; ma si veda anche, in senso conforme, già la sentenza n. 394 del 2006), una tale funzione non può che essere riferita - appunto - al momento del compimento della condotta, e cioè al momento nel quale la norma esplica la sua capacità deterrente. Precisamente per tale essenziale ragione, del resto, la citata pronuncia n. 40986 del 2018 delle sezioni unite della Corte di cassazione, in esito a un percorso argomentativo particolarmente approfondito, ha fissato il principio che «[i]n tema di successione di leggi penali, a fronte di una condotta interamente posta in essere sotto il vigore di una legge penale più favorevole e di un evento intervenuto nella vigenza di una legge penale più sfavorevole, deve trovare applicazione la legge vigente al momento della condotta». Principio, quest'ultimo, che deve senz'altro essere assunto a criterio interpretativo anche della disposizione transitoria ora all'esame.



Da ciò consegue che il giudice *a quo* avrebbe dovuto considerare applicabile all'imputato la disciplina processuale vigente al momento della condotta, e ammetterlo pertanto al giudizio abbreviato da lui richiesto; con la conseguente irrilevanza delle questioni da lui prospettate sull'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., nonché - come si dirà più innanzi (*infra*, punto 13.) - la non fondatezza della questione sollevata sull'art. 5 della legge n. 33 del 2019.

6.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal GUP del Tribunale di Piacenza in ragione, essenzialmente, della discrezionalità del legislatore nella configurazione delle preclusioni all'accesso ai riti abbreviati.

L'eccezione non può essere accolta, attenendo - all'evidenza - al merito delle questioni sollevate.

7.- Nel merito, tanto la Corte di assise di Napoli, quanto il GUP del Tribunale di Piacenza sollevano anzitutto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e - limitatamente al secondo rimettente - dell'art. 3 della legge n. 33 del 2019 in riferimento all'art. 3 Cost.

Le questioni non sono fondate.

7.1.- Secondo i giudici *a quibus*, la preclusione al giudizio abbreviato per gli imputati di delitti puniti con la pena dell'ergastolo produrrebbe da un lato irragionevoli equiparazioni sanzionatorie tra fatti aventi disvalore differente, e dall'altro irragionevoli disparità di trattamento sanzionatorio tra fatti aventi disvalore omogeneo.

Sotto il primo profilo, i rimettenti osservano come, nel novero stesso delle figure di omicidio doloso aggravato, la previsione astratta della pena dell'ergastolo accomuni fatti di gravità diversa, come, da un lato, omicidi commessi nell'ambito dell'attività di grandi organizzazioni criminali e, dall'altro, omicidi non premeditati commessi in un momentaneo accesso d'ira contro congiunti, come sarebbe accaduto nei casi oggetto dei procedimenti *a quibus*. L'esame dell'elenco dei delitti puniti con l'ergastolo previsti dal vigente codice penale evidenzerebbe, inoltre, il loro disvalore assai eterogeneo, che renderebbe irragionevole l'esclusione *a priori* dalla possibilità di accedere al giudizio abbreviato per i relativi imputati.

Sotto il secondo profilo, la preclusione in esame produrrebbe irragionevoli disparità di trattamento, esemplificate dal confronto tra le ipotesi punite con l'ergastolo riconducibili al primo comma dell'art. 577 cod. pen., che comprendono oggi l'omicidio del coniuge anche legalmente separato (per cui è precluso il giudizio abbreviato, con conseguente impossibilità di beneficiare della riduzione di pena in caso di condanna), e quelle di cui al secondo comma, punite con la pena da ventiquattro a trent'anni di reclusione, che comprendono l'omicidio del coniuge divorziato (ipotesi per la quale è il giudizio abbreviato è invece ammissibile, con correlativa possibilità di ottenere il relativo sconto di pena in caso di condanna). Sarebbe, altresì, irragionevole la disparità di trattamento creata dalla disposizione censurata tra l'imputato di omicidio nei cui confronti, in esito al giudizio ordinario, l'aggravante contestata venga esclusa - il novellato art. 438, comma 6-*ter*, cod. proc. pen. prevedendo che la corte di assise applichi la riduzione di pena conseguente al giudizio abbreviato, ingiustamente negatogli -, e l'imputato di omicidio nei cui confronti venga bensì riconosciuta la sussistenza in fatto della circostanza aggravante che determina l'astratta applicabilità dell'ergastolo, ma tale circostanza venga "elisa" ai fini sanzionatori da una o più circostanze attenuanti presenti nel caso di specie - ipotesi nella quale l'art. 438, comma 6-*ter*, cod. proc. pen. non parrebbe consentire, quantomeno secondo l'implicita ricostruzione dei rimettenti, il "recupero" della pena connesso al rito.

Le ordinanze di remissione lamentano, altresì, l'intrinseca irragionevolezza della disciplina, sotto il profilo dell'asserita illogicità della scelta di far conseguire alla mera contestazione di un determinato titolo di reato effetti preclusivi della scelta del rito, dolendosi altresì di quella che appare ai medesimi l'unica reale finalità perseguita dal legislatore, rappresentata dall'inasprimento della reazione sanzionatoria contro gli autori dei reati abbracciati dalla preclusione, e segnatamente degli omicidi aggravati - profilo, quest'ultimo, sul quale si sofferma ampiamente anche, quale *amicus curiae*, l'Unione camere penali italiane, nella propria opinione scritta.

7.2.- Prima di esaminare il merito di queste doglianze, conviene rammentare che questa Corte si è già pronunciata, con l'ordinanza n. 163 del 1992, sulla preclusione del giudizio abbreviato per gli imputati di delitti punibili con l'ergastolo, rilevando che tale disciplina - conseguente alla precedente sentenza n. 176 del 1991, e rimasta in vigore sino alla legge n. 479 del 1999 (*supra*, punti 5.1. e 5.2.) - «non è in sé irragionevole, né l'esclusione di alcune categorie di reati, come attualmente quelli punibili con l'ergastolo, in ragione della maggiore gravità di essi, determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri reati, trattandosi di situazioni non omogenee».

In successive pronunce, questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale delle preclusioni di natura oggettiva, fondate sul titolo astratto del reato, poste dal legislatore all'accesso ad altri riti speciali ad effetto premiale. In particolare, l'ordinanza n. 455 del 2006 ha affermato, con riferimento alla legittimità costituzionale delle preclusioni al cosiddetto patteggiamento allargato, che «l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare al trattamento più rigoroso - proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati, il quale non è necessariamente correlato al mero livello della pena edittale - resta affidata alla



discrezionalità del legislatore; e le relative scelte possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle eventuali disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione». La medesima ordinanza n. 455 del 2006 ha d'altra parte sottolineato che «l'ordinamento annovera un'ampia gamma di ipotesi nelle quali, per ragioni di politica criminale, il legislatore connette al titolo del reato - e non (o non soltanto) al livello della pena edittale - l'applicabilità di un trattamento sostanziale o processuale più rigoroso», formulando poi un lungo elenco di esempi a supporto di tale affermazione, e insistendo sul principio (anche di recente ribadito nella sentenza n. 95 del 2015) secondo cui la discrezionalità legislativa è soggetta, rispetto a tali scelte, al solo limite della manifesta irragionevolezza o dell'arbitrarietà.

7.3.- Rispetto alle questioni ora all'esame, questa Corte è dunque sollecitata a valutare se rimeditare (anche alla luce delle modificazioni strutturali subite nel frattempo dal giudizio abbreviato) il proprio specifico precedente in termini, rappresentato dalla menzionata ordinanza n. 163 del 1992, concludendo che la scelta legislativa di ancorare la preclusione del giudizio abbreviato alla contestazione di un delitto punito con l'ergastolo risulti manifestamente irragionevole, o addirittura arbitraria.

Pur avendo attentamente vagliato i molti argomenti offerti dalle ordinanze di remissione, dalle parti costituite e dall'*amicus curiae*, anche nelle discussioni svolte in udienza, la Corte non ritiene di dover pervenire a tale conclusione.

7.4.- Quanto anzitutto alle irragionevoli equiparazioni che sarebbero prodotte dalla disciplina censurata, i giudici a quibus e le parti si dolgono a ben vedere della previsione dell'unica e indifferenziata pena dell'ergastolo a fatti dei quali assumono il differente disvalore (le diverse ipotesi di omicidio aggravato, o i diversi delitti puniti con l'ergastolo): la preclusione dell'accesso al giudizio abbreviato - e la conseguente impossibilità di operare il relativo sconto di pena, in caso di condanna - costituisce, in effetti, null'altro che il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo per quelle ipotesi criminose.

Ma, se così è, le questioni di legittimità costituzionale avrebbero dovuto rivolgersi propriamente nei confronti della previsione, da parte del legislatore, della pena detentiva perpetua per i reati contestati nei procedimenti a quibus - l'omicidio a danno dell'ascendente, in un caso, e l'omicidio del coniuge non divorziato, nell'altro -, giacché è proprio da tale previsione che deriva l'asserita disegualianza di trattamento sanzionatorio rispetto a fatti che si assumono più gravi (come, per riprendere un esempio formulato nelle ordinanze di remissione, un omicidio perpetrato nell'ambito delle attività di un'organizzazione criminale).

Nessuno dei rimettenti contesta, però, la ragionevolezza della scelta legislativa di comminare l'ergastolo per i titoli di reato per i quali sta procedendo.

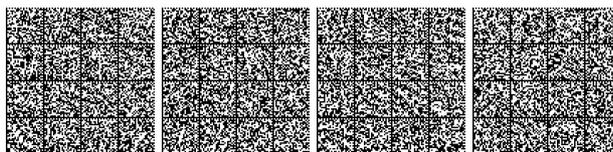
Di talché resta da chiedersi se - rispetto a fatti tutti assunti come legittimamente punibili con la medesima pena dell'ergastolo - possa ritenersi produttiva di irragionevoli equiparazioni di trattamento una disciplina processuale che precluda, in via generale, l'accesso al giudizio abbreviato a tutti indistintamente gli imputati di tali reati.

La risposta non può, ad avviso di questa Corte, che essere negativa: la comminatoria edittale dell'ergastolo - che è pena anche qualitativamente diversa dalla reclusione, in ragione del suo carattere potenzialmente perpetuo, come evidenzia non a caso l'autonoma considerazione della stessa nell'elenco delle pene principali di cui all'art. 17 cod. pen. - segnala infatti un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale che non è qui oggetto di censure, ha ritenuto di formulare; speciale disvalore che sta per l'appunto alla base della scelta del legislatore del 2019 di precludere l'accesso al giudizio abbreviato a tutti gli imputati di tali delitti.

Una tale scelta non può certo essere qualificata né in termini di manifesta irragionevolezza, né di arbitrarietà; e si sottrae pertanto, sotto lo specifico profilo qui esaminato, alle censure dei rimettenti.

7.5.- Quanto alle censure che lamentano irragionevoli disparità di trattamento create dalla disciplina in esame, priva di pregio appare anzitutto - per ragioni analoghe a quelle appena esposte - la doglianza relativa al diverso trattamento dell'omicidio del coniuge in costanza di matrimonio e di quello a danno del coniuge divorziato. La disparità di trattamento deriva, in realtà, direttamente dalla scelta legislativa - in questa sede non censurata - che si situa "a monte" della disciplina del giudizio abbreviato, e cioè dalla scelta di prevedere la pena dell'ergastolo soltanto per la prima ipotesi (ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1, cod. pen.), e non per la seconda (per la quale l'art. 577, secondo comma, cod. pen. prevede invece una pena detentiva temporanea). Di talché la presenza o l'assenza di preclusioni al giudizio abbreviato nelle due ipotesi costituisce una mera conseguenza accessoria, certo non stigmatizzabile in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, della diversa comminatoria edittale per le due ipotesi, che non è in questa sede in discussione.

Quanto poi all'allegata disparità di trattamento che si creerebbe tra l'ipotesi in cui, in esito al dibattimento, dovesse essere riconosciuta l'insussistenza dell'aggravante dalla quale dipende la preclusione al giudizio abbreviato, e l'ipotesi in cui tale aggravante fosse bensì ritenuta sussistente ma "elisa", in forza dell'art. 69 cod. pen., da una o più circostanze



attenuanti equivalenti o prevalenti, occorre rilevare che tale situazione è comune alla generalità delle ipotesi in cui la legge penale, sostanziale o processuale, subordina l'applicazione di un dato istituto (ad esempio, le misure cautelari, l'intercettazione di comunicazioni, ma anche - sul piano del diritto sostanziale - la non punibilità per particolare tenuità del fatto) alla condizione che sia prevista una determinata pena massima per il reato per cui si procede. In base alla regola generale di cui all'art. 4 cod. proc. pen., spesso mutuata nella sostanza anche dalle norme del codice penale, ai fini della determinazione di tale pena massima si tiene conto delle sole circostanze aggravanti a effetto speciale, ma non delle circostanze attenuanti che possano egualmente concorrere nel caso concreto; senza, comunque, che venga mai richiesto all'autorità di volta in volta procedente di effettuare il bilanciamento ex art. 69 cod. pen. tra tali aggravanti e le eventuali attenuanti (bilanciamento che altra regola di sistema riserva esclusivamente al giudice, in esito al giudizio).

La regola generale in parola, seguita anche dall'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. in questa sede censurato, ha, d'altronde, una solida ragionevolezza: il legislatore fa dipendere la scelta relativa all'applicazione o non applicazione di un dato istituto - qui, il giudizio abbreviato - dalla sussistenza di una circostanza aggravante che, comminando una pena distinta da quella prevista per la fattispecie base - nel nostro caso, la pena dell'ergastolo anziché quella della reclusione -, esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata; e ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice quando, in esito al giudizio, irrogherà la pena nel caso di condanna.

Non sono pertanto utilmente comparabili, ai fini del giudizio relativo alla disparità di trattamento lamentata dai rimettenti, la situazione di chi sia accusato di avere compiuto un omicidio aggravato punibile con l'ergastolo in presenza di circostanze attenuanti che potrebbero essere considerate - in esito al futuro giudizio - equivalenti o prevalenti rispetto all'aggravante, e quella di chi sia invece accusato di avere compiuto un omicidio non aggravato. Solo il primo imputato è, infatti, accusato di avere posto in essere un reato che raggiunge la soglia di gravità che il legislatore considera astrattamente incompatibile con il giudizio abbreviato. Di talché appare logico che soltanto laddove, in esito al dibattimento, risulti in concreto non sussistente quell'aggravante, la cui inesatta contestazione abbia precluso all'imputato l'accesso al giudizio abbreviato, egli debba poter "recuperare" lo sconto di pena connesso al rito medesimo ai sensi dell'art. 438, comma 6-*ter*, cod. proc. pen.; e che tale "recupero" non possa operare, invece, nei confronti di chi risulti effettivamente avere compiuto l'omicidio aggravato che gli era stato contestato, sia pure in presenza di circostanze attenuanti, che ben potranno essere valorizzate dal giudice del dibattimento in sede di commisurazione della pena.

7.6.- Quanto, infine, agli eterogenei profili di allegata irragionevolezza intrinseca lamentati dai rimettenti, dalle parti e dallo stesso *amicus curiae*, neppure essi appaiono meritevoli di accoglimento.

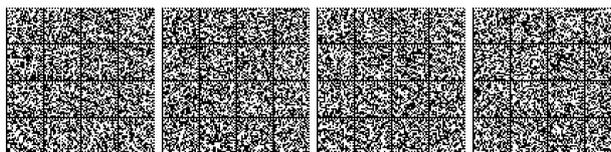
Come già osservato, non manifestamente irragionevole, né arbitraria, appare la scelta legislativa di ancorare la preclusione del rito alla pena edittale prevista per il reato per il quale si procede. Un simile ancoraggio si ritrova del resto in una quantità di istituti di diritto penale sostanziale o processuale (dalla prescrizione alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, ovvero - in materia processuale - dalle misure cautelari alle intercettazioni di comunicazioni); e la sua manifesta irragionevolezza o arbitrarietà deve qui tanto più escludersi, in quanto la comminatoria che determina la preclusione è quella della pena più grave prevista nel nostro ordinamento, che segnala - come parimenti si è osservato - una valutazione di massimo disvalore del reato per il quale si procede.

Né la manifesta irragionevolezza o l'arbitrarietà della scelta legislativa potrebbero dedursi dall'esame delle finalità perseguite dal legislatore.

Non v'è dubbio - come i rimettenti, le parti e l'*amicus curiae* concordemente sottolineano - che una delle finalità ispiratrici della proposta di legge C. 392 del 27 marzo 2018 fosse quella di conseguire un generale inasprimento delle pene concretamente inflitte per reati punibili con l'ergastolo, precludendo la possibilità per i relativi imputati di accedere al giudizio abbreviato e al conseguente sconto di pena; ma la parallela proposta di legge C. 460 del 3 aprile 2018, poi assorbita nella prima, menzionava altresì, tra le finalità della proposta, l'opportunità che rispetto ai reati più gravi previsti dall'ordinamento fosse celebrato un processo pubblico innanzi alla corte di assise e non a un giudice monocratico, «con le piene garanzie sia per l'imputato, sia per le vittime, di partecipare all'accertamento della verità».

Tutte queste finalità possono essere o meno condivise; ma né le finalità in sé, né i mezzi individuati dal legislatore per raggiungerle, appaiono a questa Corte connotabili in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. Piuttosto, si deve ritenere che una disciplina mirante a imporre in ogni caso, per i delitti più gravi previsti dall'ordinamento, lo svolgimento di un processo pubblico avanti una corte a composizione mista - nella quale tra l'altro si inverte la previsione costituzionale della «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia» (art. 102, terzo comma, Cost.) - rientri nel novero delle scelte discrezionali del legislatore, rispetto alle quali non è consentito a questa Corte sovrapporre la propria autonoma valutazione.

La considerazione che precede vale anche con riferimento alle ipotesi, su cui hanno in particolare insistito i difensori delle parti nella discussione orale, in cui l'imputato abbia reso piena confessione durante le indagini, e i fatti risul-



tino già compiutamente accertati. Ritieni infatti questa Corte che anche con riferimento a una tale situazione non possa qualificarsi in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà la scelta legislativa - magari discutibile sotto vari profili, e certo foriera di aggravii processuali - di prevedere comunque la celebrazione di un pubblico dibattimento, nel quale trova piena garanzia il “diritto di difendersi provando”, per accertare il fatto e ascrivere le relative responsabilità, nell’interesse dell’intera collettività e delle stesse vittime del reato. Vittime tra le quali - ai sensi dell’art. 2, paragrafo 1 della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI - deve annoverarsi anche il «familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona», al quale l’art. 10 della medesima direttiva garantisce, in linea di principio, il diritto di essere «sentit[o] nel corso del procedimento penale» e di «fornire elementi di prova», in conformità alle norme «stabilite dal diritto nazionale».

Quanto alla finalità, che la riforma avrebbe in realtà perseguito, di aumentare il numero di condanne all’ergastolo per gli autori di omicidi, ancorché rei confessi, occorre d’altra parte considerare che non necessariamente al dibattimento deve conseguire, in caso di condanna, l’applicazione della pena dell’ergastolo, la corte di assise avendo sempre la possibilità di riconoscere eventuali circostanze attenuanti che comportino l’applicazione di pene detentive temporanee, tra cui le circostanze attenuanti generiche (art. 62-bis cod. pen.), le quali ben potrebbero fondarsi anche sulla condotta dell’imputato successiva alla commissione del reato, comprensiva del suo contegno processuale.

8.- La Corte di assise di Napoli dubita, poi, della legittimità costituzionale dell’art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. sotto il profilo della sua compatibilità con il diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost., in sé considerato e in relazione agli artt. 2, 3 e 27, secondo comma, Cost.

Nemmeno tali censure sono fondate.

8.1.- La Corte rimettente ritiene, anzitutto, che la disciplina censurata, precludendo a taluni imputati l’accesso al giudizio abbreviato, vulneri il loro diritto costituzionale di difesa, di cui sarebbe parte integrante la possibilità di definire il giudizio mediante i riti alternativi previsti dall’ordinamento.

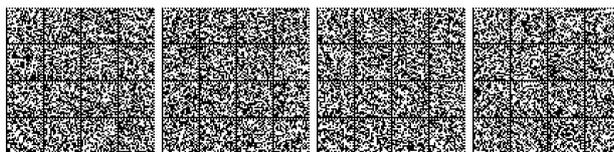
In secondo luogo, tale disciplina costringerebbe anche l’imputato, che pure è presunto innocente ai sensi dell’art. 27, secondo comma, Cost., il quale intenda rinunciare alla garanzia della pubblicità del giudizio, ad affrontare il dibattimento in pubblica udienza, con conseguente pregiudizio ai suoi diritti inviolabili alla dignità e alla riservatezza, riconducibili allo spettro di tutela degli artt. 2 e 3 Cost.

8.2.- Circa il primo profilo, occorre anzitutto rammentare la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui è ben vero che «la facoltà di chiedere i riti alternativi - quando è riconosciuta - costituisce una modalità, tra le più qualificanti ed incisive (sentenze n. 237 del 2012 e n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 219 del 2004). Ma è altrettanto vero che la negazione legislativa di tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto» (sentenza n. 95 del 2015).

L’accesso ai riti alternativi costituisce, dunque, parte integrante del diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. soltanto in quanto il legislatore abbia previsto la loro esperibilità in presenza di certe condizioni; di talché esso deve essere garantito - o quanto meno deve essere garantito il recupero dei vantaggi sul piano sanzionatorio che l’accesso tempestivo al rito avrebbe consentito - ogniqualvolta il rito alternativo sia stato ingiustificatamente negato a un imputato per effetto di un errore del pubblico ministero nella formulazione dell’imputazione, di una erronea valutazione di un giudice intervenuto in precedenza nella medesima vicenda processuale, ovvero di una modifica dell’imputazione nel corso del processo (sentenza n. 14 del 2020 e precedenti ivi citati). Ma dall’art. 24 Cost. non può dedursi un diritto di qualunque imputato ad accedere a tutti i riti alternativi previsti dall’ordinamento processuale penale, come invece parrebbe, erroneamente, presupporre il giudice *a quo*.

8.3.- Quanto poi alla lamentata violazione del diritto di difesa «in relazione» al diritto alla dignità e alla riservatezza dell’imputato, non v’è dubbio che la pubblicità delle udienze sia concepita dall’art. 6, comma 1, CEDU, dall’art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE) e dall’art. 14, comma 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici come una garanzia soggettiva dell’imputato.

Tuttavia, la dimensione di diritto fondamentale riconosciuta alla pubblicità dei processi dalle carte internazionali dei diritti alle quali il nostro ordinamento è vincolato non esaurisce la *ratio* del principio medesimo, che nel suo nucleo essenziale costituisce altresì - sul piano oggettivo-ordinamentale - un connotato identitario dello stato di diritto, in chiave di «garanzia di imparzialità ed obiettività» di un processo che «si svolge sotto il controllo dell’opinione pubblica», quale corollario sia del principio secondo cui «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo» (art. 101, primo comma, Cost.), sia della garanzia di un «giusto processo» (art. 111, primo comma, Cost.) (sentenza n. 373 del 1992). Il che appare di particolare significato nei processi relativi ai reati più gravi, «che maggiormente colpiscono l’ordinata



convivenza civile» (ancora, sentenza n. 373 del 1992) e addirittura ledono il nucleo dei diritti fondamentali delle vittime, a cominciare dalla loro stessa vita. Di talché il mero consenso dell'imputato non basta a fondare un suo diritto costituzionale - opposto, e anzi speculare, al suo diritto alla pubblicità delle udienze - alla celebrazione di un processo "a porte chiuse", al riparo del controllo dell'opinione pubblica.

A fronte, allora, di imputazioni relative a delitti gravissimi, come quelli puniti con la pena dell'ergastolo, non può considerarsi sproporzionata rispetto alle esigenze di tutela della dignità e della riservatezza dell'imputato una disciplina come quella all'esame, che impone in ogni caso la celebrazione di un processo pubblico, anche laddove l'imputato sia disposto a rinunciare a tale garanzia.

9.- Il GUP del Tribunale di Piacenza dubita, dal canto suo, della compatibilità dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e dell'art. 3 della legge n. 33 del 2019 con il principio della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

Nemmeno tali questioni sono fondate.

9.1.- Alla base della censura sta, verosimilmente, la considerazione che la preclusione del giudizio abbreviato stabilita dalla disciplina in esame discenderebbe da una mera valutazione del pubblico ministero, destinata a privare irrimediabilmente l'imputato - pur ancora presunto innocente - della possibilità di accesso al rito alternativo e al relativo sconto di pena nel caso, futuro ed eventuale, di una sua condanna.

Più in generale, il rimettente appare altresì censurare l'intento legislativo di "punire" più severamente una categoria di imputati, a dispetto della presunzione di non colpevolezza, precludendo loro l'accesso al giudizio abbreviato.

9.2.- Il primo profilo di censura non ha pregio, sol che si consideri attentamente l'assetto normativo scaturito dalla riforma del 2019.

L'imputazione formulata dal pubblico ministero è, infatti, oggetto di un primo vaglio da parte del giudice per le indagini preliminari, che - al termine dell'udienza preliminare - è tenuto a provvedere sulla richiesta originaria formulata dall'imputato, e comunque sull'eventuale riproposizione della domanda di giudizio abbreviato (art. 438, comma 6, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b, della legge n. 33 del 2019), e ad ammetterlo al rito alternativo richiesto, qualora lo stesso giudice dia al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione, tale da rendere ammissibile il giudizio abbreviato (art. 429, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.).

Il già menzionato art. 438, comma 6-*ter*, cod. proc. pen. prevede, poi, il "recupero" in sede dibattimentale della riduzione di pena conseguente al giudizio abbreviato, allorché in esito al giudizio non sia risultato provato il fatto così come contestato dal pubblico ministero; e già nella fase preliminare del dibattimento - come esattamente rilevato dalla Corte di assise di Napoli nella propria ordinanza di rimessione - si deve ritenere che sia ben possibile per la corte di assise ammettere l'imputato al giudizio abbreviato, allorché tale rito gli sia stato erroneamente negato dal giudice dell'udienza preliminare (Ritenuto in fatto, punto 6.1.).

La preclusione all'accesso al giudizio abbreviato dipende, dunque, soltanto nella fase iniziale dalla valutazione del pubblico ministero sull'oggetto della contestazione; ma tale valutazione è poi oggetto di puntuale vaglio da parte dei giudici che intervengono nelle fasi successive del processo, ed è sempre suscettibile di correzione, quanto meno nella forma del riconoscimento della riduzione di pena connessa alla scelta del rito, come accade rispetto a ogni altro rito alternativo; senza alcuna violazione, dunque, della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

9.3.- Il secondo profilo di censura, attinente a una ipotetica volontà "punitiva" del legislatore nei confronti di imputati che sono presunti non colpevoli, appare per la verità di non immediata intelligibilità.

Se il rimettente avesse inteso alludere alle conseguenze negative che derivano dalla necessità di affrontare in ogni caso il dibattimento, sulla base di un'imputazione per un delitto punibile con l'ergastolo, il suo rilievo risulterebbe certamente infondato, una volta che si riconosca che non esiste un diritto di rango costituzionale ad accedere a qualsiasi rito alternativo per qualunque imputato, e che l'ordinamento processuale ben può condizionare l'accesso al giudizio abbreviato a specifiche condizioni, la cui determinazione è affidata alla discrezionalità del legislatore, salvi i limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. Condizioni tra le quali certamente può figurare la tipologia di reato contestato dal pubblico ministero, e sottoposto al vaglio successivo dei diversi giudici che si succederanno nelle varie fasi processuali, secondo le modalità di cui si è appena detto.

Se, invece, il rimettente avesse voluto evocare una volontà del legislatore di assicurare comunque l'inflizione della pena dell'ergastolo nei confronti degli imputati dei reati punibili con tale pena, pur presunti innocenti, sarebbe agevole replicare, da un lato, che l'inflizione della pena presuppone - nel rito ordinario come in quello abbreviato - la prova della responsabilità dell'imputato, che dovrà in ogni caso essere oggetto di puntuale dimostrazione da parte del pubblico ministero, al metro dello standard probatorio dell'"oltre ogni ragionevole dubbio" (art. 533 cod. proc. pen.); e dall'altro, come già rammentato, che nemmeno nel giudizio ordinario l'imputato sarà indefettibilmente punito con la



pena dell'ergastolo, ove ritenuto colpevole, ben potendo essere riconosciute anche in quella sede, in suo favore, circostanze attenuanti che potrebbero determinare l'applicazione di una pena detentiva temporanea.

10.- Il GUP del Tribunale di Piacenza solleva poi questione di legittimità costituzionale degli artt. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. e 3 della legge n. 33 del 2019, in riferimento al principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

Nemmeno tale censura è fondata.

10.1.- Ritiene il rimettente che l'onere di procedere in ogni caso con rito ordinario innanzi alla corte di assise per i reati puniti con l'ergastolo provocherebbe inevitabilmente una dilatazione dei tempi processuali non necessaria, e anzi particolarmente gravosa, per imputati che spesso si trovano in custodia cautelare; dilatazione connessa anche alle gravi difficoltà - soprattutto per le sedi giudiziarie più piccole - determinate dall'organizzazione del lavoro delle stesse corti di assise, che si vedono ora confrontate con un carico di lavoro assai più gravoso di quanto non accadesse prima della riforma.

10.2.- Le osservazioni del rimettente trovano conforto, in verità, nel parere espresso il 6 marzo 2019 dal Consiglio superiore della magistratura a proposito della riforma, poi confluita nella disciplina censurata; e riflettono la preoccupazione, diffusa nella prassi, di una dilatazione dei tempi medi di definizione dei processi per omicidio, in passato definiti mediante giudizi celebrati con rito abbreviato in una percentuale di casi che l'amicus curiae riferisce, sulla base dei dati ministeriali relativi al 2017, essere stata pari al 70 per cento.

Anche rispetto alla censura in esame, tuttavia, occorre rammentare che il bilanciamento tra gli inconvenienti proposti dalla disciplina censurata e le finalità dalla stessa perseguite spetta, primariamente, al legislatore.

E non può, al riguardo, non rilevarsi come la nozione di "ragionevole" durata del processo (in particolare penale) sia sempre il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici - e tra loro confliggenti - interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo, su uno sfondo fattuale caratterizzato da risorse umane e organizzative necessariamente limitate.

Il che impone una cautela speciale nell'esercizio del controllo, in base all'art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l'obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale dell'accertamento del fatto e dell'eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo. Sicché una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. n. 63 e n. 56 del 2009).

Sulla base di un tale criterio, e alla luce delle legittime finalità perseguite dal legislatore, che secondo la valutazione del legislatore medesimo rendono opportuna la celebrazione di processi pubblici innanzi alle corti di assise per i reati puniti con l'ergastolo (valutazione della quale già si è esclusa la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà: *supra*, punto 7.6.), non può ritenersi che la dilatazione dei tempi medi di risoluzione dei processi relativi a questi reati, pur certamente prodotta dalla disciplina censurata, determini di per sé un risultato di "irragionevole" durata di tali processi.

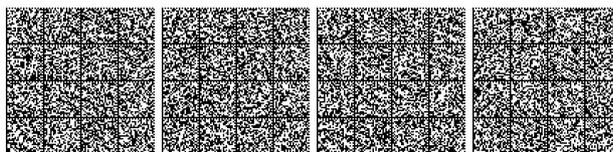
Dal che l'infondatezza delle censure formulate in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost.

11.- La Corte di assise di Napoli solleva poi questione di legittimità costituzionale del solo art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. in riferimento all'art. 111, primo comma, Cost.

Le censure del rimettente sono formulate in relazione al generale principio del "giusto" processo, ma si riferiscono a ben guardare alla necessità che esso si svolga entro un lasso di tempo ragionevole; sicché esse si sovrappongono in sostanza a quelle sollevate dal GUP del Tribunale di Piacenza di cui si è appena detto, condividendone necessariamente l'esito di non fondatezza.

12.- La medesima Corte di assise dubita, ancora, della compatibilità della stessa disciplina con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, dal momento che essa precluderebbe ingiustamente l'accesso al giudizio abbreviato a talune categorie di imputati.

La censura è, in questo caso, manifestamente infondata, dal momento che l'unica decisione citata a supporto del principio (Corte EDU, decisione 8 dicembre 2015, Mihail-Alin Podoleanu contro Italia) afferma, da un lato, che «gli Stati contraenti non sono costretti dalla Convenzione a prevedere [...] delle procedure semplificate», e dall'altro lascia intenzionalmente aperta «la questione se, quando essi esistano, i principi dell'equo processo impongano di non privare arbitrariamente un imputato della possibilità di chiederne l'adozione»: questione alla quale la giurisprudenza di questa Corte, come si è visto, offre una risposta positiva alla luce dell'art. 24 Cost. (*supra*, punto 8.2.), ma che non viene in considerazione nel caso di specie, in cui si discute piuttosto della legittimità costituzionale della scelta legislativa



di precludere in radice l'accesso al giudizio abbreviato agli imputati di reati puniti con l'ergastolo. Scelta legislativa, quest'ultima, che non sembra incontrare alcun ostacolo sul piano convenzionale, nemmeno alla luce dell'unica decisione invocata dal rimettente.

13.- Il GUP del Tribunale della Spezia dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 33 del 2019 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, dal momento che tale disposizione consentirebbe l'applicazione del nuovo art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. anche agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo che abbiano tenuto la condotta prima dell'entrata in vigore della legge n. 33 del 2019.

La censura, come anticipato, non è fondata, giacché riposa sull'erroneo presupposto interpretativo secondo cui la disposizione farebbe riferimento, nei reati ad evento differito, al momento dell'evento e non a quello, anteriore, della condotta.

Come a suo tempo illustrato (*supra*, punto 6.1.), infatti, la *ratio* della disposizione depone inequivocabilmente a favore dell'interpretazione secondo cui - nello stabilire l'applicazione della nuova disciplina soltanto ai «fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge» - essa identifichi il tempus commissi delicti nel momento di commissione della condotta criminosa, nel quale la norma svolge la propria funzione di orientamento della condotta dei consociati.

Così interpretata, la disposizione si pone in conformità, anziché in contrasto, con il divieto di applicazione retroattiva della legge penale, sancito - oltre che dallo stesso art. 25, secondo comma, Cost. - dall'art. 7 CEDU, escludendo che una disciplina di natura processuale ma avente effetti peggiorativi sulla pena applicabile in caso di condanna, come quella stabilita nel suo complesso dalla legge n. 33 del 2019, possa applicarsi a condotte commesse prima della sua entrata in vigore, ancorché l'evento costitutivo del reato si sia verificato successivamente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevate - in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione - dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario della Spezia con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., sollevate - in riferimento agli artt. 3, 24 «anche in relazione agli artt. 2, 3 e 27», e 111, primo comma, Cost. - dalla Corte di assise di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. nonché dell'art. 3 della legge n. 33 del 2019, sollevate - in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost. - dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Piacenza con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., sollevata - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - dalla Corte di assise di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo), sollevata - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU - dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale della Spezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

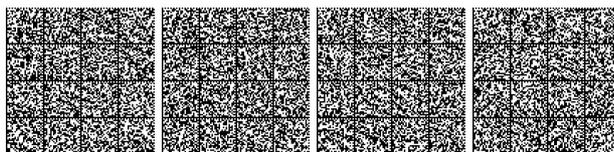
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 261

Ordinanza 4 novembre - 3 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) - Omesso rispetto dei termini di pagamento - Mancato perfezionamento della procedura - Conseguente ripresa dell'attività accertativa e sanzionatoria dell'Agenzia delle entrate - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza e ragionevolezza, della responsabilità penale personale, della capacità contributiva, di imparzialità della pubblica amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Imposte e tasse - Violazioni di norme tributarie - Causa di non punibilità - Mancato pagamento del tributo per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi - Inapplicabilità ad ipotesi ulteriori - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza, ragionevolezza, e della responsabilità penale personale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, artt. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), e 5-*quinqüies*, comma 10; decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, art. 6, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 27, 53, 97 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.

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

ORDINANZA

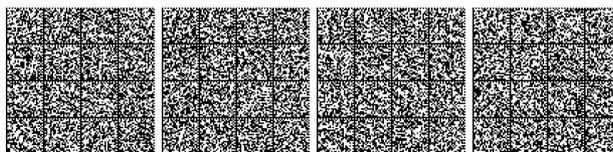
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), e 5-*quinqüies*, comma 10, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, e dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Genova nel procedimento vertente tra P. B. e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Genova, con ordinanza del 7 gennaio 2019, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di P. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Nicolò Raggi e Andrea Manzi per P. B. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.



Ritenuto che, con ordinanza del 7 gennaio 2019, la Commissione tributaria provinciale di Genova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, 53, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, nella parte in cui prevede che «[i]l mancato pagamento di una delle rate comporta il venir meno degli effetti della procedura» di collaborazione volontaria (cosiddetta *voluntary disclosure*) e dell'art. 5-*quinqüies*, comma 10, del medesimo d.l., nella parte in cui prevede che se il contribuente «non versa le somme dovute nei termini previsti dall'art. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*)», la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 4, 6 e 7 del presente articolo», ovvero sia gli effetti premiali della *voluntary disclosure*, con conseguente ripresa dell'attività ordinaria accertativa e sanzionatoria da parte dell'Agenzia delle entrate;

che il rimettente ha altresì prospettato, in riferimento agli artt. 3, 27 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), «come interpretato» dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, per il quale il contribuente non è assoggettato a sanzione solo «se dimostr[*i*] che il pagamento del tributo non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi», nella parte in cui non consente l'applicabilità dell'esimente ai casi di «responsabilità oggettiva per fatto altrui senza possibilità di fornire alcuna prova a proprio favore»;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da P. B. per l'annullamento di un avviso di contestazione di sanzioni pecuniarie, in misura ordinaria, per violazioni in materia di monitoraggio fiscale relativamente agli anni 2009-2013;

che, secondo la prospettazione del rimettente, la contribuente, avviata la procedura di *voluntary disclosure*, aveva poi ommesso di versare nei termini le somme dovute e aveva quindi subito il mancato perfezionamento della procedura e l'applicazione delle sanzioni piene rispetto alle annualità in cui si era autodenunciata;

che, pur risultando «[p]acifico e non contestato che il pagamento di quanto dovuto a titolo di *voluntary disclosure* era avvenuto in ritardo rispetto ai termini previsti», l'intempestività del versamento era da ascrivere unicamente al comportamento omissivo del consulente incaricato dell'espletamento della pratica, al cui indirizzo di posta elettronica certificata la contribuente aveva scelto che arrivassero tutte le notifiche inerenti la procedura;

che nessuna responsabilità sarebbe attribuibile alla contribuente, né quale culpa in eligendo, né in vigilando, anche considerato che «pochi giorni dopo aver appreso della mancata comunicazione, essa si era prontamente attivata per il pagamento»;

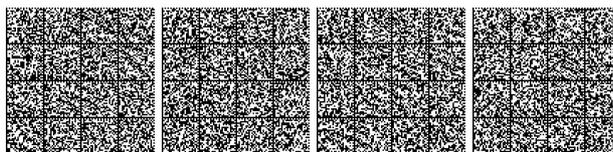
che, illustrati i tratti essenziali della disciplina della *voluntary disclosure*, ad avviso del rimettente, nella specie, dato il «carattere sostanziale» della «violazione», sarebbe da escludere l'applicabilità sia della disciplina del «lieve inadempimento» di cui all'art. 15-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), che quella dell'esimente per natura meramente formale della violazione di cui all'art. 6, comma 5-*bis*, del menzionato d.lgs. n. 472 del 1997;

che la previsione del venir meno degli effetti della procedura in conseguenza del mancato pagamento nei termini (senza differenziare il pagamento tardivo da quello ommesso) avrebbe «carattere sanzionatorio in senso lato» e sostanzialmente penale secondo i cosiddetti «criteri Engel», sia in forza delle «gravi conseguenze anche sul piano penale conseguenti al mancato perfezionamento del beneficio della *voluntary disclosure* e alla infruttuosa autodenuncia del contribuente», sia «perché dal mancato pagamento nei termini di legge è scaturita una specifica sanzione (tributaria) inflitta alla B. equiparabile, per quanto *infra*, ad una sanzione penale»;

che la decadenza dal regime della *voluntary disclosure* integrerebbe «una responsabilità oggettiva per fatto altrui senza possibilità di fornire alcuna prova a proprio favore»;

che, sulla base di tali premesse, gli artt. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), e 5-*quinqüies*, comma 10, del d.l. n. 167 del 1990 contrasterebbero con:

a) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (decisioni 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania; 1° febbraio 2005, Ziliberg contro Moldavia);



b) l'art. 27 Cost., con riferimento al principio di personalità della pena, che «implica il divieto della responsabilità oggettiva, relativo a situazioni in cui gli elementi più significativi della fattispecie non siano coperti almeno dalla colpa dell'agente», perché determinerebbero l'attribuzione di una responsabilità oggettiva;

c) l'art. 3 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza che «esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso», perché equiparerebbero «un semplice ritardo nell'adempimento dei doveri tributari alla ben più grave omissione», peraltro configurando una «pena fissa»;

d) gli artt. 3 e 97 Cost., con riferimento, rispettivamente, ai principi di uguaglianza e di imparzialità dell'agire della pubblica amministrazione, perché, tenuto conto della riapertura dei termini per accedere alla procedura di collaborazione volontaria disposti dall'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, stabilirebbero per «il contribuente che avesse versato in ritardo il dovuto a titolo di voluntary disclosure [...] un trattamento peggiore rispetto a colui la cui istanza fosse stata ritenuta inammissibile e/o improcedibile»;

e) l'art. 53 Cost., perché, «imponendo al contribuente che avesse inteso fruire del beneficio fiscale il rispetto di termini incongrui, non suscettibili di alcuna via di uscita», denoterebbero «un uso distorto dello strumento sanzionatorio», perseguendo «il fine di assicurare un prelievo di ricchezza» senza tener conto della capacità contributiva del soggetto agente;

che, ad avviso del rimettente, di tale disciplina non sarebbe possibile fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata;

che, sulla scorta dei medesimi presupposti interpretativi, l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997, per il quale il contribuente non è assoggettato a sanzione solo «se dimostr[i] che il pagamento del tributo non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi», nella parte in cui non consente l'applicabilità dell'esimente ai casi di «responsabilità oggettiva per fatto altrui senza possibilità di fornire alcuna prova a proprio favore», violerebbe:

a) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (decisioni 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania; 1° febbraio 2005, Ziliberg contro Moldavia);

b) l'art. 27 Cost., con riferimento al principio di personalità della pena;

c) l'art. 3 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza;

che, ai fini della rilevanza, le disposizioni censurate sarebbero «l'unico ostacolo che si frappone all'accoglimento del ricorso» della B., in quanto «le ulteriori censure, ove accolte, comporterebbero solo una rimodulazione della sanzione»;

che, con atto depositato il 10 giugno 2019, si è costituita la contribuente, la quale, condividendo i presupposti interpretativi del rimettente, ritiene però che i dubbi di costituzionalità rilevanti nel giudizio *a quo* siano solo quelli riferiti alla disciplina della procedura di voluntary disclosure, in quanto nel ricorso introduttivo non è stata chiesta l'applicazione dell'esimente del censurato art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997;

che, diversamente da quanto concluso dal giudice *a quo*, sarebbe possibile pervenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata che consenta la rimessione in termini del contribuente, in applicazione del principio di cui all'art. 6, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) relativo alla effettiva conoscenza degli atti destinati al contribuente;

che, con atto depositato l'11 giugno 2019, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che, premesso il carattere straordinario e prettamente premiale della disciplina della voluntary disclosure, ad avviso dell'Avvocatura l'inammissibilità conseguirebbe all'incongruenza tra motivazione e dispositivo, in quanto a fronte di una richiesta di pronuncia ablativa delle disposizioni censurate, dalla motivazione si evincerebbe una richiesta additivo-manipolativa;

che, in ogni caso, nel tentativo di sciogliere la menzionata incongruenza, da un lato l'intervento ablativo determinerebbe l'inammissibile effetto di rendere del tutto privo di conseguenze il ritardo nel pagamento delle somme dovute, ostacolando l'attivarsi di qualsiasi attività degli uffici volta al recupero delle somme già illegittimamente sottratte all'erario, e, dall'altro lato, in mancanza di soluzioni costituzionalmente obbligate, una pronuncia additiva sarebbe parimenti inammissibile;



che, nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate poiché «la selezione delle conseguenze, latamente sanzionatorie, previste in caso di violazione, non può che essere riservata alla discrezionalità propria del legislatore, non sindacabile se non a fronte di patenti disparità di trattamento connotate da irrazionalità»;

che, peraltro, quanto alla questione formulata con riferimento all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997, il rimettente non si sarebbe per nulla confrontato con l'ordinanza n. 53 del 2002 di questa Corte, che ha dichiarato la manifesta infondatezza di analoghe questioni di illegittimità;

che, infine, quanto alle ulteriori questioni relative ai censurati artt. 5-*quater* e 5-*quinqües*, non sarebbe condizionale la ricostruzione del rimettente volta a collocare sul piano sanzionatorio penale, anziché su quello della mera decadenza dal regime particolare, le conseguenze del mancato pagamento nel termine.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Genova dubita della legittimità costituzionale: *a)* degli artt. 5-*quater*, comma 1, lettera *b)*, e 5-*quinqües*, comma 10, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, introdotti dall'art. 1 della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), nella parte in cui prevedono che il mancato pagamento nel termine comporta il venir meno degli effetti della procedura di collaborazione volontaria, per violazione degli artt. 3, 27, 53, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 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; *b)* dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), per violazione degli artt. 3, 27 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU;

che le questioni sollevate dal rimettente sono afflitte da plurime ragioni di inammissibilità, in primo luogo per inadeguata ricostruzione del quadro normativo (sentenze n. 134 del 2018, ordinanza n. 115 del 2015; sentenze nn. 367 e 190 del 2010);

che il rimettente non considera adeguatamente che i censurati articoli della disciplina di voluntary disclosure sono stati introdotti nell'ambito di una procedura eccezionale rivolta a consentire, per un circoscritto periodo di tempo, ai contribuenti di riparare alle infedeltà dichiarative, presentando un'autodenuncia completa delle violazioni tributarie commesse, con conseguente obbligo di versare, entro termini perentori, imposte e interessi in misura piena, ottenendo, al contempo, una considerevole riduzione delle sanzioni amministrative e la non punibilità penale di alcuni connessi reati fiscali;

che risulta conseguentemente erronea l'affermazione del rimettente circa la natura sanzionatoria della censurata disciplina di voluntary disclosure;

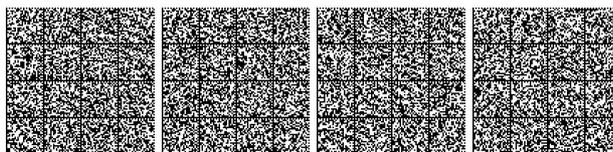
che trattasi, invece, di mera disciplina della decadenza, in realtà essenziale ai fini di una corretta applicazione dell'eccezionale procedura e di non pregiudicare oltremodo l'ordinaria applicazione delle norme sanzionatorie poste a presidio dell'inderogabilità del dovere tributario (sentenza n. 288 del 2019);

che, stante quanto previsto dall'art. 1, comma 133, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che prevede che sia il contribuente stesso ad avanzare specifica richiesta, puntualmente sottoscritta, dell'esclusiva notifica a mezzo di posta elettronica certificata di tutti gli atti inerenti la procedura proprio presso l'indirizzo del professionista, non è in realtà configurabile nella fattispecie alcuna forma di responsabilità oggettiva;

che il rimettente, peraltro, omette completamente di confrontarsi con le motivazioni dell'ordinanza di manifesta infondatezza n. 53 del 2002, pronunciata da questa Corte su fattispecie simile in relazione alla censurata esimente prevista dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997;

che, in secondo luogo, le censure sugli artt. 5-*quater*, comma 1, lettera *b)*, e 5-*quinqües*, comma 10, del d.l. n. 167 del 1990, scontano una incongruenza tra motivazione e dispositivo, in quanto, a fronte di una richiesta di pronuncia ablativa, dalla motivazione si evince la richiesta di un intervento di tipo additivo-manipolativo;

che tale incongruenza non può essere sciolta da questa Corte, risolvendosi in un'ambiguità del *petitum* (*ex plurimis*, sentenze n. 220 del 2014, n. 220 del 2012 e n. 117 del 2011; ordinanze n. 184 del 2018, n. 269 del 2015, n. 335 e n. 21 del 2011);



che sarebbe, infatti, inammissibile una pronuncia meramente demolitoria, perché lascerebbe del tutto privo di disciplina il versamento tardivo, impedendo ogni possibilità di recupero delle somme illegittimamente sottratte all'erario, dando quindi «luogo ad un assetto non in linea con le coordinate generali del sistema» (sentenza n. 163 del 2014);

che, altresì, sarebbe inammissibile un intervento additivo, perché in presenza di una pluralità di opzioni dirette a ovviare al vulnus lamentato dal rimettente, tale intervento risulterebbe invadere lo spazio riservato al legislatore (sentenza n. 126 del 2015);

che, pertanto, le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5-quater, comma 1, lettera b), e 5-quinquies, comma 10, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1990, n. 227, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, 53, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 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, dalla Commissione tributaria provinciale di Genova con la ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, dalla Commissione tributaria provinciale di Genova con la ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200261

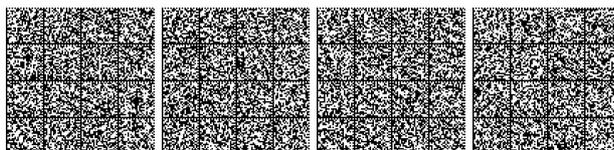
N. 262

Sentenza 19 novembre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Indeducibilità dalle imposte sui redditi d'impresa - Irragionevolezza e violazione del principio della capacità contributiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici :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. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Milano nel giudizio vertente tra la Tecnogras srl e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale II di Milano, con ordinanza del 2 luglio 2019, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione della Tecnogras srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Giulio Enea Vigevani per la Tecnogras srl e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 luglio 2019, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», ai sensi del quale l'imposta municipale propria (IMU) «è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive».

1.1.- Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso dalla Tecnogras srl, «attiva nel settore immobiliare (acquisto, vendita, locazione, leasing, costruzione, ristrutturazione) e proprietaria di diverse unità immobiliari», per il rimborso di parte dell'imposta sul reddito delle società (IRES) interamente versata per il 2012 (anno in cui aveva partecipato con altra società controllata al consolidato fiscale in qualità di consolidante). Il rimettente soggiunge che il rimborso attiene alla parte corrispondente a quanto pagato in conseguenza dell'ineducibilità dell'IMU, quest'ultima a sua volta integralmente corrisposta, nel medesimo periodo 2012, «su immobili propri», con la precisazione che «[t]ale esborso [...] deriva dagli immobili strumentali della società stessa».

1.2.- In punto di rilevanza, la CTP precisa che la norma censurata: a) stabilisce l'ineducibilità dell'IMU dall'IRES in deroga all'art. 99, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito anche: TUIR), a norma del quale tutte le imposte, diverse da quelle sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento; b) si applica *ratione temporis* al periodo d'imposta a cui si riferisce la richiesta di rimborso; c) «conduce inevitabilmente al rigetto della richiesta e del ricorso poiché inibisce il rimborso».



1.3.- In punto di non manifesta infondatezza il rimettente ritiene che il censurato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 violi:

a) l'art. 53 Cost., sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva, in quanto, nel disporre l'indeducibilità dell'IMU dall'IRES, farebbe gravare la tassazione su «un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva»; ciò muovendo dal presupposto che: i) «[l']indeducibilità totale o parziale [...] è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire l'elusione o l'evasione fiscale»; ii) la spesa per il pagamento dell'IMU relativa agli immobili strumentali della società stessa deve essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito;

b) l'art. 53 Cost., sotto il profilo del divieto della doppia imposizione, atteso che la società ricorrente nel giudizio *a quo*, in ragione della proprietà degli immobili, sarebbe «costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto», il che potrebbe, peraltro, «condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario»;

c) gli artt. 3 e 53 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, non sarebbe «coerente con la struttura stessa del presupposto» dell'IRES, tributo che, a norma dell'art. 75, comma 1, TUIR, «si applica sul reddito complessivo netto»: è vero infatti che il legislatore in materia tributaria «gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta; tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole» essendo tenuto a strutturare il tributo in modo coerente con il presupposto prescelto;

d) l'art. 3 Cost., quanto al principio di uguaglianza formale, poiché la mancata deducibilità avrebbe «un impatto sul piano della cd. equità orizzontale», sottoponendo irragionevolmente a una maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà;

e) l'art. 41 Cost., avuto riguardo al principio di libertà di iniziativa economica privata, in quanto la norma censurata penalizzerebbe indebitamente la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali, senza che peraltro siano rinvenibili «differenze qualitative apprezzabili del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili» in base alla disciplina generale dell'IRES.

2.- Con atto depositato il 26 novembre 2019, si è costituita la Tecnogras srl, chiedendo che la norma censurata sia dichiarata incostituzionale.

La società afferma di condividere «pienamente la prospettazione del Giudice *a quo*».

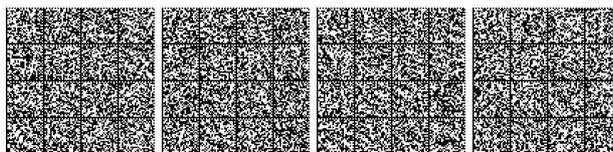
Quanto alla rilevanza, la difesa privata ritiene che «[n]on può [...] sussistere alcun dubbio sul fatto che la norma rilevante nel giudizio *a quo*» sia quella censurata, considerato che, in particolare, è lo stesso legislatore ad aver escluso ogni effetto retroattivo dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, disponendo che la parziale deducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali avesse effetto «a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013».

La parte ritiene, poi, di doversi confrontare con le motivazioni della sentenza n. 163 del 2019, emessa successivamente all'odierna ordinanza di rimessione, con cui questa Corte ha dichiarato l'inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza e incongruenza nella prospettazione, di una questione di legittimità «che, sotto alcuni profili, appare simile a quella odierna» perché: a) avente parimenti a oggetto l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, ma nella formulazione così come sostituita dal citato art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013; b) prospettata con riferimento all'art. 53 Cost., sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva. Ad avviso della società, entrambe le ragioni che hanno condotto alla citata pronuncia di inammissibilità non ricorrerebbero nel caso di specie. L'ordinanza di rimessione, infatti, recherebbe, da un lato, una diffusa motivazione circa la rilevanza della questione e, dall'altro, una precisa individuazione della norma censurata.

Da ultimo, la parte privata osserva che la norma indubbiata ha cessato di avere efficacia a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013; pertanto a distanza di molti anni le controversie ancora pendenti che riguardano la sua applicazione sarebbero plausibilmente «un numero limitato», cosicché l'auspicata declaratoria di incostituzionalità «non comporterebbe il rischio di determinare alcuna significativa alterazione dell'equilibrio di bilancio».

3.- Con atto depositato il 26 novembre 2019, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

3.1.- La difesa statale innanzitutto ripercorre il complesso *iter* evolutivo in cui si è sviluppata la graduale previsione di deducibilità dell'IMU.



Ciò premesso, ad avviso della difesa dello Stato, la questione prospettata sarebbe inammissibile «[i]n analogia» a quanto statuito da questa Corte nella sopra citata sentenza n. 163 del 2019, poiché «il giudice *a quo* omette di confrontarsi con i regimi normativi relativi ad altri periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie per il suo esame».

3.2.- Nel merito, l'Avvocatura ritiene, quanto alla violazione dell'art. 53 Cost., che il rimettente muova dall'errore presupposto interpretativo per cui «tutte le imposte siano sempre deducibili l'una dalla base imponibile dell'altra», mentre rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore regolare la materia degli oneri deducibili e in particolare di quelli natura fiscale. Tale disciplina, infatti, atterrebbe «in sostanza alla congruità delle aliquote che è compito esclusivo del legislatore valutare e fissare in relazione ai diversi obiettivi della politica economica e fiscale».

Inoltre proprio la conformità al principio di capacità contributiva dovrebbe portare a considerare la deducibilità degli oneri fiscali come un'eccezione e a ritenere che, dato il suo carattere di agevolazione, «semmai lo strumento della deduzione dall'imponibile vada riservato dal legislatore ad altro tipo di oneri, non coattivi, dei quali si intende per varie ragioni incentivare l'assunzione da parte dei contribuenti».

Sotto un diverso profilo la difesa erariale precisa che la previsione dell'integrale indeducibilità dell'IMU avrebbe costituito una non irragionevole «misura eccezionale e temporanea, per il solo anno 2012», giustificata dalla «grave crisi economica che il Paese stava attraversando», la quale aveva, tra l'altro, determinato il legislatore ad anticipare l'introduzione dell'IMU proprio a tale anno. Per queste ragioni la norma censurata sarebbe finalizzata a conciliare le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, come del resto già concluso da questa Corte, con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella sentenza n. 574 del 1988.

Ad avviso dell'Avvocatura andrebbe inoltre considerato che le medesime argomentazioni varrebbero a legittimare dal punto di vista costituzionale anche il successivo regime di deducibilità parziale, introdotto dal 2013 e poi nel tempo modificato, in quanto espressivo del non irragionevole esercizio discrezionale del potere legislativo nella valutazione contingente di tale bilanciamento.

La difesa statale ritiene, infine, che la denunciata duplicazione dell'imposizione dovrebbe considerarsi esclusa in ragione del diverso presupposto impositivo dell'IMU, imposta patrimoniale di carattere reale, rispetto a IRES e IRPEF, imposte personali incidenti sui flussi di reddito del contribuente. Onde, la legittima coesistenza di detti tributi.

Infine, osserva l'Avvocatura, la censura formulata con riferimento all'art. 41 Cost. dovrebbe ritenersi inammissibile in quanto meramente enunciata o comunque infondata poiché tramite «l'agevolazione fiscale il legislatore vuole promuovere la competitività delle imprese nell'interesse generale, senza che possa dirsi sussistente né un obbligo per il medesimo legislatore di estendere la misura agevolativa, né tanto meno la palese arbitrarietà o irrazionalità nella scelta discrezionale di non estendere il beneficio».

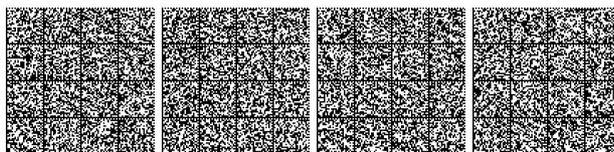
4.- In prossimità dell'udienza la Tecnogras srl ha presentato memoria, replicando in modo analitico alle argomentazioni della difesa erariale.

La difesa della parte insiste per l'accoglimento delle questioni e, in particolare, ritiene non condivisibile l'argomento della transitorietà ed eccezionalità della norma censurata, utilizzato dall'Avvocatura generale e basato sulla circostanza che la suddetta norma è rimasta in vigore solo per il 2012.

Osserva, infatti, la società che, «nel momento in cui è entrata in vigore, la norma oggetto del presente giudizio non aveva carattere transitorio o eccezionale e soltanto una successiva valutazione del legislatore ha portato a una sua riscrittura (e ciò proprio nel malcelato tentativo di rimediare ai profili di illegittimità che i commentatori hanno da subito evidenziato rispetto al totale divieto di deducibilità)».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 2 luglio 2019, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», ai sensi del quale l'imposta municipale propria (IMU) «è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive» (IRAP).



1.1.- A giudizio del rimettente la disposizione violerebbe:

a) l'art. 53 Cost., sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva, in quanto, nel disporre l'indeducibilità dell'IMU dall'imposta sul reddito delle società (IRES), farebbe gravare la tassazione su «un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva»; ciò sul presupposto che: i) «l'indeducibilità totale o parziale è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire l'elusione o l'evasione fiscale»; ii) la spesa per il pagamento dell'IMU relativa agli immobili strumentali della società stessa deve essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito;

b) l'art. 53 Cost., sotto il profilo del divieto della doppia imposizione, atteso che la società ricorrente nel giudizio *a quo*, in ragione della proprietà degli immobili, sarebbe «costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto», il che potrebbe, peraltro, «condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario»;

c) gli artt. 3 e 53 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, non sarebbe «coerente con la struttura stessa del presupposto» dell'IRES, tributo che, a norma dell'art. 75, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito anche: TUIR), «si applica sul reddito complessivo netto»: è vero infatti che il legislatore in materia tributaria «gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta; tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole» essendo tenuto a strutturare il tributo in modo coerente con il presupposto prescelto;

d) l'art. 3 Cost., quanto al principio di uguaglianza formale, poiché la mancata deducibilità avrebbe «un impatto sul piano della cd. equità orizzontale», sottoponendo irragionevolmente a una maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà;

e) l'art. 41 Cost., avuto riguardo al principio di libertà di iniziativa economica privata, in quanto la norma censurata penalizzerebbe indebitamente la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali, senza che peraltro siano rinvenibili «differenze qualitative apprezzabili del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili» in base alla disciplina generale dell'IRES.

1.2.- Preliminarmente è necessario delimitare il *thema decidendum*.

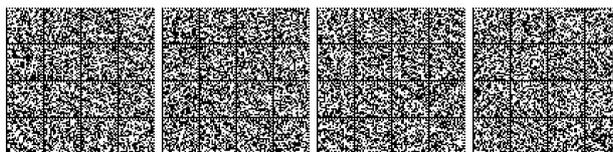
Dalla motivazione e dal tenore letterale dell'ordinanza di rimessione si evince chiaramente che le questioni riguardano unicamente il rimborso dell'IRES nella misura dell'importo dell'IMU corrisposta nell'anno 2012 dalla contribuente - società «attiva nel settore immobiliare» - in relazione a «immobili propri [...] strumentali della società stessa». Dal complesso delle argomentazioni sulla non manifesta infondatezza risulta infatti che viene richiesta una pronuncia di accoglimento delle questioni limitatamente alla parte in cui la norma censurata prevede, ai fini della determinazione dell'IRES, l'indeducibilità dell'IMU corrisposta per gli immobili strumentali. Non è, invece, oggetto di censura, da parte del giudice *a quo*, la previsione dell'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP.

La possibilità di «circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte soltanto della o delle disposizioni censurate, se ciò è suggerito dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione», trova del resto costante conforto nella giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2019, n. 35 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 244 del 2011).

1.3.- Ai fini della rilevanza, il rimettente ha sufficientemente descritto la fattispecie da cui è originata la richiesta di rimborso dell'IRES, specificando che l'importo domandato corrisponde all'esborso dell'IMU derivante «dagli immobili strumentali della società stessa» e, altresì, correttamente precisando che, in mancanza di un effetto retroattivo dello *ius superveniens*, la sorte del giudizio principale resta regolata dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella sua formulazione in vigore per il solo 2012, che costituisce appunto oggetto dell'odierna censura.

Va in particolare osservato che la natura strumentale, accertata dal rimettente, degli immobili sui quali era stata corrisposta l'IMU nel 2012 non è incompatibile con l'oggetto dell'attività d'impresa della srl contribuente, indicato nell'ordinanza di rimessione («acquisto, vendita, locazione, leasing, costruzione, ristrutturazione») nel settore immobiliare: di qui la plausibilità della suddetta qualificazione di strumentalità degli immobili fornita dal giudice *a quo*, del resto non contestata né nel giudizio principale, né nel giudizio di costituzionalità.

1.4.- Da tali considerazioni discende anche l'infondatezza dell'eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le questioni prospettate sarebbero inammissibili «[i]n analogia» a quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 163 del 2019, anch'essa in tema di deducibilità dell'IMU dall'IRES, poiché il giudice *a quo*



avrebbe omesso (come nell'ordinanza di remissione esaminata con detta sentenza) «di confrontarsi con i regimi normativi relativi ad altri periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie per il suo esame».

Non solo, infatti, da almeno due punti dell'ordinanza di remissione si evince che la CTP ha esaminato in modo adeguato, seppur sinteticamente, l'evoluzione normativa del censurato art. 14, comma 1, al fine di trarne conseguenze coerenti e non contraddittorie con le questioni prospettate; ma, come prima precisato, la valutazione da compiere nel presente giudizio è circoscritta alla sola formulazione in vigore nel 2012 del citato articolo. Pertanto, nel caso di specie, non è replicabile la richiamata motivazione di inammissibilità, addotta con riferimento a una differente fattispecie dalla sentenza n. 163 del 2019.

2.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza.

2.1.- È opportuno premettere che la censurata indeducibilità dell'IMU dall'imponibile dell'IRES si pone all'interno di un complesso sviluppo normativo, che ha condotto, ben al di là del fisiologico effetto di un'imposta patrimoniale, all'esito di un particolare aggravio della pressione fiscale a carico delle imprese proprietarie di immobili strumentali.

Il tributo, infatti, è stato in origine previsto nell'ambito del d.lgs. n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale, attuativo della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e diretto a spostare l'asse del prelievo sul comparto immobiliare dallo Stato ai Comuni, in vista degli obiettivi di rafforzarne il grado di autonomia finanziaria, di valorizzare il principio di correlazione tra imposizione e funzioni e di semplificare il sistema della finanza locale.

A tale scopo, in particolare, si prevedeva che a decorrere dall'anno 2014 fossero introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di imposizione municipale: *a)* una imposta municipale propria; *b)* una imposta municipale secondaria.

La prima, la cosiddetta IMU, riuniva in un unico, nuovo, tributo la precedente imposta comunale sugli immobili (ICI) (che già significativamente aveva ampliato il livello della finanza autonoma), e l'imposta (statale) sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - e relative addizionali - dovuta in relazione ai redditi fondiari (riguardanti i beni non locati). Si attribuiva in tal modo ai Comuni un significativo gettito erariale, compensato da una corrispondente riduzione dei trasferimenti statali; così limitando il grado di finanza derivata.

La seconda imposta - destinata però a rimanere prima inattuata e poi abrogata dall'art. 1, comma 25, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - perseguiva il medesimo scopo di semplificazione accorpando altri tributi minori locali in un'unica forma impositiva.

Per quanto qui interessa è opportuno precisare che ai Comuni, a cui era destinato l'intero gettito dell'IMU e a cui si consentiva una manovra in aumento o in diminuzione fino allo 0,30 per cento, veniva attribuita la facoltà di ridurre fino alla metà l'aliquota «nel caso in cui abbia ad oggetto immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ovvero nel caso in cui abbia ad oggetto immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società» (art. 8, comma 7, del citato d.lgs. n. 23 del 2011).

Tale disposizione era funzionale a consentire ai Comuni di evitare che il nuovo tributo determinasse un incremento della pressione fiscale sulle imprese: infatti l'IMU, calibrata in modo da risultare sostanzialmente a saldo zero (nell'aliquota standard dello 0,76 per cento) per il contribuente persona fisica (che avrebbe corrisposto al Comune quanto prima versava allo Stato a titolo di IRPEF fondiaria), senza questa misura di riduzione si sarebbe risolta in un aggravio per quei soggetti, come le imprese (o i lavoratori autonomi), proprietari di immobili strumentali, che non versavano IRPEF fondiaria.

2.2.- La linearità di questo disegno è stata però travolta da una serie di interventi normativi immediatamente successivi che hanno radicalmente trasformato, già dal 2012, l'IMU.

In particolare, in conseguenza dell'acuirsi della grave crisi finanziaria, proprio sull'IMU si è scaricato gran parte del peso di una manovra emergenziale che, soprattutto per le imprese, ha aggravato il livello dell'imposizione patrimoniale sugli immobili e ha, peraltro, anche inciso fortemente sul grado di autonomia finanziaria dei Comuni.

Infatti con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 - il cosiddetto "decreto salva Italia" -, è stata disposta l'anticipazione dell'introduzione dell'IMU al 2012; sono stati introdotti moltiplicatori delle rendite catastali che ne hanno notevolmente incrementato l'incidenza; è stato attribuito allo Stato, pur mantenendo il carattere municipale dell'imposta, metà del gettito su tutti gli immobili, a eccezione dell'abitazione principale e dei fabbricati rurali a uso strumentale; è stata, inoltre, prevista l'applicazione dell'imposta anche all'abitazione principale.



Di lì a poco, con l'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», il quadro è stato nuovamente modificato, definendo così le grandi linee dell'assetto attuale: *a*) la menzionata riserva allo Stato, che riguardava prevalentemente l'IMU sulle seconde case, è stata sostituita con una riserva allo stesso dell'intero gettito IMU dovuto sugli immobili a uso produttivo classificati nel gruppo catastale D (ovverosia capannoni industriali e opifici); *b*) tale gettito è stato determinato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, così sostanzialmente impedendo la possibilità, in precedenza accordata, per i Comuni, di dimezzare l'IMU sugli immobili strumentali; *c*) è stata ribadita espressamente la possibilità dei Comuni di incrementare, trattenendo il relativo gettito, fino a 0,3 punti percentuali tale aliquota standard sugli immobili a uso produttivo, portandola quindi fino all'1,06 per cento (art. 1, comma 380, lettera g, della legge n. 228 del 2012).

2.3.- Una volta definito questo assetto, il legislatore si è subito mostrato avvertito che esso era divenuto particolarmente gravoso e critico per le imprese. Già l'*incipit* dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54 (Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo), convertito, con modificazioni, nella legge 18 luglio 2013, n. 85, significativamente afferma: «[n]elle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare [...] volta, in particolare, a riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, e la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive».

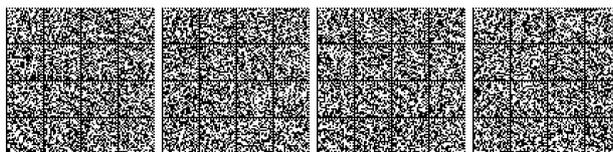
Inoltre, nell'agosto del 2013 (a pochi giorni della conversione del suddetto decreto-legge) il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nel documento «Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili», esaminava espressamente il tema della «deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive». In particolare, preso atto che «[c]on il passaggio dall'ICI all'IMU, gli immobili di proprietà delle imprese hanno subito un incremento di prelievo, dovuto sia all'aumento delle aliquote e dei coefficienti moltiplicativi applicati alle rendite catastali, sia alla circostanza che l'IMU non ha sostituito le imposte sui redditi che gravano sugli immobili ad uso produttivo (mentre ha sostituito il prelievo IRPEF sui redditi di tutti gli altri immobili non locati)», viene evidenziato come «[i]l riferimento alla deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per attività produttive ai fini della determinazione del reddito di impresa contenuto nell'art. 1 del D.L. n. 54 del 2013, prospetta un intervento che sarebbe in linea con quanto avviene nei principali Paesi europei e, inoltre, consentirebbe di superare i problemi di incostituzionalità che l'indeducibilità attualmente prevista può porre sul piano della capacità contributiva».

Tuttavia, mentre il menzionato d.l. n. 54 del 2013, così come convertito, aveva solo sospeso il pagamento della prima rata 2013 dell'IMU sull'abitazione principale (fattispecie che poi la legge n. 147 del 2013 avrebbe definitivamente escluso dalla tassazione in relazione a immobili classificati nelle categorie diverse da A/1, A/8 e A/9), l'intervento sulla norma oggetto dell'odierna censura è concretamente avvenuto solo con l'art. 1, commi 715 e 716, della legge n. 147 del 2013, che l'ha sostituita stabilendo che «[l]'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni» nella misura del 30 per cento per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013 e del 20 per cento dal 1° gennaio 2014.

Sono poi seguite ulteriori modifiche: l'art. 1, comma 12, 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), ha innalzato al 40 per cento la percentuale di deducibilità dell'IMU a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 19 della medesima legge n. 145 del 2018). In realtà questa disposizione non è mai stata effettivamente applicata, poiché prima con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, e poi con l'art. 1, commi 4, 772 e 773, 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), le percentuali sono state rimodulate nei seguenti termini:

- 50 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018;
- 60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019;
- 60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020;
- 100 per cento per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021.

3.- La descritta evoluzione, nel denotare un quadro normativo poco lineare e sistematico, lascia in ogni caso intravedere come proprio l'indeducibilità totale dell'IMU ai fini delle imposte erariali sui redditi, dato il forte impatto sul sistema delle imprese, sia risultata ben presto, per stessa ammissione del legislatore, uno dei temi critici e quindi da riformare.



In effetti la deducibilità in esame, rispondendo a finalità intrinseche al prelievo, non si pone affatto, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, sul piano delle agevolazioni fiscali propriamente dette, che sono dettate da finalità extrafiscali e rispetto alle quali la giurisprudenza di questa Corte - che pertanto qui non rileva - ha riconosciuto un'ampia discrezionalità (purché non trasmodi in palese irrazionalità e arbitrarietà) al legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 264 e n. 177 del 2017).

La deducibilità qui considerata attiene, invece, a quegli istituti tributari nei quali è «ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale, dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo» (sentenza n. 120 del 2020). Nella medesima pronuncia questa Corte ha precisato che tali istituti non sono riconducibili a quelli in cui «invece, la natura di agevolazione è propriamente riscontrabile, perché, a differenza di quelli appena descritti, essi presuppongono l'esistenza di una capacità contributiva coerente con la struttura del tributo, ma, in deroga (già, in tal senso, sentenza n. 159 del 1985) al dictum de omni di cui all'art. 53, primo comma, Cost., prevedono, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie».

La deducibilità dell'IMU dall'imponibile dell'IRES assume natura strutturale in quanto, come si approfondirà di seguito, il legislatore ha espressamente individuato il presupposto dell'IRES nel possesso di un «reddito complessivo netto» (art. 75, comma 1, TUIR); ciò a differenza di quanto ha invece stabilito per alcune categorie di reddito, come, ad esempio, i redditi di lavoro dipendente, che sono computati al lordo, senza deduzione (analitica) dei costi di produzione.

È ben vero che il TUIR fissa poi regole specifiche per la misurazione del reddito d'impresa, precisando, per alcune componenti positive o negative risultanti dal conto economico, la misura in cui possono concorrere alla determinazione del reddito complessivo, ovvero alla base imponibile dell'IRES. Tuttavia, costituisce principio imprescindibile della determinazione del reddito d'impresa quello di inerenza del costo da portare in deduzione.

Nella sua formulazione essenziale, «[i] principio di inerenza dei costi deducibili si ricava dalla nozione di reddito d'impresa ed esprime una correlazione tra costi ed attività d'impresa in concreto esercitata, traducendosi in un giudizio di carattere qualitativo, che prescinde, in sé, da valutazioni di tipo utilitaristico o quantitativo» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 22 gennaio 2020, n. 1290); sostanzialmente conforme, *ex plurimis*, a Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 gennaio 2018, n. 450): tale principio da un lato definisce e dall'altro delimita, escludendo i costi che si collocano in una sfera estranea all'esercizio dell'impresa, l'area dei costi che concorrono al reddito tassabile.

Da tale principio il legislatore non può arbitrariamente prescindere: questo infatti costituisce il presidio della verifica della ragionevolezza delle deroghe rispetto all'individuazione di quel reddito netto complessivo che il legislatore stesso ha assunto a presupposto dell'IRES.

3.1.- Tale principio si riflette anche sui costi fiscali.

Va precisato, infatti, che in relazione agli oneri fiscali l'art. 99, comma 1, del TUIR (rubricato «Oneri fiscali e contributivi») sancisce in via generale il principio della deducibilità delle imposte dal reddito, stabilendo che «[l]e imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre imposte sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento».

Tale disciplina prevede espressamente dunque solo due esclusioni dalla regola della deducibilità, del tutto ragionevoli e confermate del principio di tassazione al netto: *a*) una attiene alle imposte per le quali è prevista la rivalsa (il cui peso non è sopportato dall'impresa, onde la logicità della mancata deduzione del relativo onere); *b*) l'altra riguarda le imposte sui redditi (che, in quanto derivanti dal reddito, non possono logicamente rientrare tra gli antecedenti causali di questo).

Quanto alle «altre imposte», il richiamato art. 99 TUIR, come detto, ne stabilisce la deducibilità, affermando un criterio sì derogabile dal legislatore, ma non quando vengano in considerazione fattispecie come quella in esame, relative a un tributo (non commisurato al reddito e né oggetto di rivalsa) direttamente e pienamente inerente alla produzione del reddito.

Un tributo così caratterizzato costituisce, infatti, un costo fiscale inerente di cui non si può precludere, senza compromettere la coerenza del disegno impositivo, la deducibilità una volta che il legislatore abbia, nella propria discrezionalità, stabilito per il reddito d'impresa il criterio di tassazione al netto.

In questa prospettiva, dunque, correttamente le considerazioni del rimettente concentrano la censura sull'indeducibilità dell'IMU relativa ai beni strumentali, che rappresenta un onere certo e inerente, costituendo un costo necessitato che si atteggia alla stregua di un ordinario fattore della produzione, a cui l'imprenditore non può sottrarsi.

3.2.- La disposizione censurata contrasta, pertanto, con gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza, con assorbimento di ogni altra questione.



L'ampia discrezionalità del legislatore tributario nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva (*ex plurimis*, sentenza n. 269 del 2017) non si traduce in un potere discrezionale altrettanto esteso nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile, una volta identificato il presupposto d'imposta: quest'ultimo diviene, infatti, il limite e la misura delle successive scelte del legislatore.

È del resto principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che il controllo «in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», si riconduce a un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico» (sentenza n. 116 del 2013; ma anche, *ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 223 del 2012, n. 111 del 1997, nonché, in senso analogo, già sentenza n. 42 del 1980).

Quindi, con riferimento all'IRES, una volta che il legislatore nella sua discrezionalità abbia identificato il presupposto nel possesso del «reddito complessivo netto», scegliendo di privilegiare tra diverse opzioni quella della determinazione analitica del reddito, non può, senza rompere un vincolo di coerenza, rendere indeducibile un costo fiscale chiaramente e interamente inerente.

Quanto precede è ampiamente sufficiente per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. Tuttavia non è inopportuno sottolineare, altresì, che la rottura del vincolo di coerenza interna comporta effetti concreti di distorsione fiscale, determinando numerose irragionevoli conseguenze, alcune delle quali evidenziate dallo stesso rimettente nel prospettare altri profili di illegittimità costituzionale.

Nel caso in esame, ad esempio, il mancato riconoscimento della deducibilità si riflette in un aggravio del tributo sui redditi causato soltanto dalla misura dell'IMU (divenuta, come si è visto particolarmente incidente per le imprese), che potrebbe, di fatto, azzerare lo stesso reddito netto o che paradossalmente potrebbe, in via di diritto, essere incrementata esponenzialmente dal legislatore con il solo limite della capacità contributiva desumibile dall'imposta indeducibile. Senza che si dia luogo a un fenomeno di doppia imposizione giuridica (perché i presupposti di IMU e IRES sono diversi), rimane comunque fermo che in tal modo l'entità del prelievo IRES subito da ciascun soggetto risulta in realtà irragionevolmente determinata da un indice di capacità contributiva riferito a un presupposto diverso dal reddito netto.

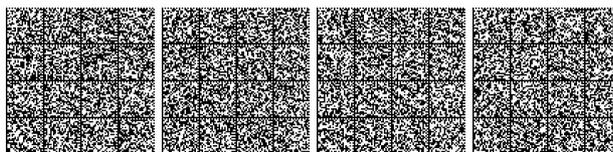
Altra conseguenza della rottura del principio di coerenza è, nel caso di specie, l'indebita penalizzazione, rilevata dal rimettente, di quelle imprese che abbiano scelto (opzione non certo biasimabile, perché funzionale alla solidità dell'azienda) di investire gli utili nell'acquisto della proprietà degli immobili strumentali rispetto a quelle che svolgono la propria attività utilizzando immobili in locazione: solo queste ultime possono infatti dedurre tutti i costi (i relativi canoni), non essendo soggette, come invece le prime, all'IMU (indeducibile).

3.3.- Va precisato che quanto detto non esclude in assoluto che il legislatore possa prevedere limiti alla deducibilità dei costi, anche se effettivamente sostenuti nell'ambito di un'attività d'impresa; tuttavia forme di deducibilità parziale o forfetaria si devono giustificare in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: *a)* evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; *b)* evitare ingenti costi di accertamento; *c)* prevenire fenomeni di evasione o elusione.

Si tratta di deroghe che rispondono a esigenze di tutela dell'interesse fiscale (non immediatamente rinvenibili nel caso in esame, che concerne beni immobili, ovvero i cosiddetti "beni al sole", difficilmente sfruttabili per manovre evasive, elusive o erosive) o che possono rispondere anche a finalità extrafiscali, ma sempre riferibili a specifici valori costituzionali, come, ad esempio, nel caso dell'indeducibilità dei costi da reato al fine di penalizzare condotte disapprovate dall'ordinamento.

Fuori da queste ipotesi le deroghe stentano a trovare adeguata ragione giustificatrice: alla mera esigenza di gettito, in particolare, il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti.

Rimarcando il valore della inderogabilità del dovere tributario, questa Corte, ha del resto precisato che tale «qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.). [S]icché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale» (sentenza n. 288 del 2019).



3.4.- Nemmeno può porsi a giustificazione della integrale indeducibilità disposta dalla norma censurata quanto asserito dalla difesa erariale sul carattere di «misura eccezionale e temporanea, per il solo anno 2012» che essa rivestirebbe, giustificata dalla «grave crisi economica che il Paese stava attraversando» e che aveva determinato il legislatore ad anticipare l'introduzione dell'IMU proprio a tale anno.

Non solo questa Corte ha già precisato che di per sé «la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali» (sentenza n. 288 del 2019), ma tale carattere non è nemmeno propriamente riferibile - come osserva la parte privata - alla norma censurata, nella cui struttura l'integrale indeducibilità è stata prevista come permanente e solo accidentalmente, per effetto di discrezionali e successivi interventi del legislatore, è risultata limitata all'anno 2012.

3.5.- Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale del censurato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 nella parte in cui prevede l'ineducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dall'imponibile delle imposte sui redditi d'impresa.

La riscontrata violazione del principio di coerenza e quindi di ragionevolezza ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., rilevata con riguardo alla indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dall'imponibile dell'IRES, infatti non può che coinvolgere anche l'ineducibilità dal reddito d'impresa ai fini dell'IRPEF, poiché per effetto del rinvio disposto dall'art. 56 TUIR - «[i]l reddito d'impresa è determinato secondo le disposizioni della sezione I del capo II del titolo II, salvo quanto stabilito nel presente capo» - esso si determina sostanzialmente secondo le regole dell'IRES disposte all'art. 81 e seguenti TUIR.

4.- Infine questa Corte ha valutato se procedere all'estensione d'ufficio in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della suddetta pronuncia di illegittimità costituzionale alle disposizioni successive a quella censurata e che negli anni hanno previsto una parziale deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali con riguardo ai redditi di impresa, senza tuttavia disporre l'integrale deducibilità: art. 1, commi 715 e 716, della legge n. 147 del 2013; art. 3, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019; art. 1, commi 4 e 773, della legge n. 160 del 2019, limitatamente alla parte in cui prevede la deducibilità parziale dell'IMU.

Ha ritenuto però che non sussistano i presupposti di tale estensibilità. Nel descritto percorso, infatti, il legislatore (in sostanziale analogia con quanto accaduto nel caso deciso con la sentenza n. 187 del 2016) si è gradualmente corretto - prendendo atto via, via, di esigenze di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) - fino a giungere alla virtuosa previsione, certamente non più procrastinabile, della totale deducibilità a partire dal 2022 (secondo quanto oggi previsto dall'art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui dispone che, anche per gli immobili strumentali, l'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte sui redditi d'impresa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 263

Sentenza 21 ottobre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Norme della Regione Siciliana - Trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni Sicilia - Limite massimo, nel triennio 2014-2016, di 160.000 euro - Proroga al triennio 2017-2019 - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di universalità dell'imposizione, di capacità contributiva e di progressività dei tributi, di proporzionalità e adeguatezza del trattamento di quiescenza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, art. 13, comma 2; legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53.

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. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, nel procedimento instaurato da P. D.M. contro il Fondo pensioni Sicilia, con ordinanza del 23 ottobre 2018, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

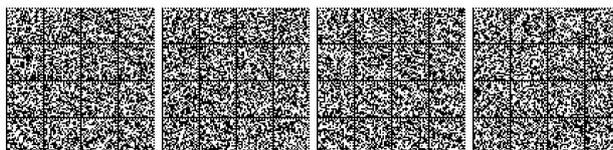
Visti l'atto di costituzione di P. D.M., nonché l'atto di intervento del Presidente della Giunta regionale della Sicilia; udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Francesco Castaldi e Anna Maria Crosta per P. D.M. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 ottobre 2018, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2019, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione



Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie).

Le disposizioni citate fissano, per i trattamenti onnicomprensivi di pensione a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, un limite massimo di 160.000,00 euro annui. Tale misura, originariamente applicabile per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, è stata poi prorogata per il triennio 2017-2019, in virtù della seconda disposizione censurata.

1.1.- Il rimettente espone di dovere decidere sul ricorso proposto da un dirigente della Regione Siciliana, titolare di un trattamento di pensione che è stato decurtato per effetto della disciplina impugnata. Il ricorrente nel giudizio principale ha chiesto la condanna del Fondo pensioni Sicilia a erogare l'originario importo della pensione e a restituirgli, con gli accessori di legge, le somme indebitamente trattenute. La domanda, respinta dal giudice di primo grado, è stata riproposta in appello.

La Corte rimettente reputa rilevanti le eccezioni di illegittimità costituzionale formulate nel ricorso, in quanto la fondatezza delle domande non potrebbe essere valutata «a prescindere dalla risoluzione della problematica concernente la legittimità costituzionale» della disciplina in esame.

1.2.- Tali eccezioni, oltre che rilevanti, sarebbero non manifestamente infondate.

Il rimettente, a tale riguardo, ripercorre le pronunce di questa Corte in tema di "tetto" retributivo nel comparto pubblico (sentenza n. 124 del 2017), di contributo di perequazione sulle pensioni di elevato ammontare (sentenza n. 116 del 2013) e di contributo di solidarietà sulle pensioni, imposto per finalità solidaristiche endo-previdenziali dall'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)» (sentenza n. 173 del 2016).

La disciplina regionale, esaminata alla luce di tali pronunce, introdurrebbe un prelievo forzoso, che non si conformerebbe ai principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità.

1.2.1.- Il giudice *a quo* muove dal presupposto che la misura in esame abbia natura tributaria, in quanto si attua «mediante un atto autoritativo di carattere ablatorio, con dichiarata destinazione del relativo gettito al conseguimento di generici risparmi di spesa ed al soddisfacimento di, non meglio precisate, esigenze di riequilibrio del bilancio regionale». Le disposizioni in esame perseguirebbero «generici obiettivi di riequilibrio finanziario, senza, peraltro, arrecare alcun concreto vantaggio al sistema previdenziale vigente per gli ex dipendenti regionali».

Le disposizioni censurate, nell'imporre un prelievo tributario a carico di «una ristrettissima cerchia di pensionati regionali», beneficiari di trattamenti previdenziali elevati, contrasterebbero con i «fondamentali principi di ragionevolezza e di eguaglianza» (art. 3 Cost.) e con gli inderogabili principi «di universalità dell'imposizione, di correlazione del prelievo con la capacità contributiva e di progressività, sanciti dall'art. 53 della Costituzione».

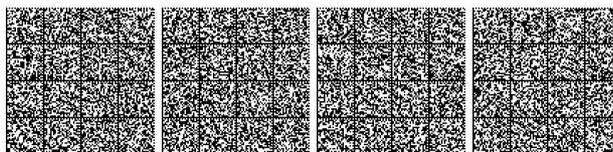
1.2.2.- Il rimettente assume, inoltre, che le previsioni censurate non attuino «alcun ponderato bilanciamento dei molteplici valori di rango costituzionale in gioco» e perciò siano lesive, anche sotto tale profilo, del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Il prelievo in esame non rappresenterebbe una misura straordinaria, una tantum e agevolmente sostenibile, poiché si estenderebbe per un apprezzabile arco temporale (cinque anni e sei mesi) e vanificherebbe, in mancanza di specifiche e inderogabili esigenze, il ragionevole affidamento nella sicurezza giuridica e nella stabilità del trattamento di quiescenza.

1.2.3.- L'imposizione di un "tetto" pensionistico a carico dei soli pensionati siciliani determinerebbe anche un «irrazionale effetto discriminatorio», in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Non sarebbe prevista alcuna misura comparabile a carico «degli altri pensionati italiani, sia del settore pubblico che di quello privato».

1.2.4.- Le previsioni censurate si porrebbero altresì in contrasto con i principi di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento di quiescenza (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.), che deve essere commisurato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto. La disciplina regionale, difatti, determinerebbe un irragionevole "livellamento" di tutte le pensioni di importo superiore a 160.000,00 euro annui, senza alcuna considerazione dei differenti importi originari di ciascun trattamento previdenziale, legati alla diversità delle funzioni ricoperte, delle «anzianità vantate» e dei contributi versati.

2.- Si è costituita la parte ricorrente nel giudizio principale e ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.



La parte ravvisa una natura tributaria nel prelievo imposto dalle disposizioni censurate, al fine di conseguire «meri risparmi in favore del bilancio regionale». La riduzione del trattamento pensionistico si tradurrebbe in una «irritrabile ablazione a vantaggio del bilancio della Regione», priva di ogni finalità solidaristica o perequativa interna al sistema previdenziale. Si tratterebbe di una imposta speciale a carico dei soli pensionati, lesiva del «principio di parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante» (artt. 3 e 53 Cost.).

Il prelievo, destinato a concorrere con quello a favore dell'erario statale e con il contributo di solidarietà previsto dall'art. 22 della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21, recante «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie», si sarebbe oramai trasformato in uno strumento ordinario e non sarebbe più preordinato a soddisfare soltanto «specifiche e comprovate esigenze straordinarie e contingenti».

Il livellamento irragionevole dei trattamenti pensionistici allo stesso valore di 160.000,00 euro annui violerebbe il «principio di proporzionalità e di adeguatezza delle pensioni» e frusterebbe il legittimo affidamento del lavoratore per il tempo successivo alla cessazione dell'attività lavorativa.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente della Giunta regionale della Sicilia e ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o comunque infondate.

3.1.- In linea preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta. Il giudice *a quo* non avrebbe specificato l'ammontare della decurtazione e non avrebbe dato conto della normativa che disciplina il collocamento in quiescenza. Tali lacune impedirebbero di valutare la rilevanza delle questioni sollevate.

3.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

Il “tetto” di 160.000,00 euro annui si applicherebbe a tutti i trattamenti pensionistici della Regione Siciliana e perseguirebbe finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in un contesto di risorse limitate.

Le disposizioni censurate inciderebbero soltanto sulle pensioni della gestione “contratto 1”, i cui oneri graverebbero sulla Regione Siciliana. Dall'attribuzione delle risorse al bilancio regionale non si potrebbero evincere argomenti decisivi a favore del carattere tributario della misura, poiché è la stessa Regione, mediante il Fondo pensioni Sicilia, a erogare i trattamenti previdenziali.

L'imposizione di un “tetto” sarebbe giustificata dalle condizioni strutturali di disequilibrio della gestione “contratto 1”, relativa a trattamenti computati secondo il metodo retributivo e secondo una base di calcolo particolarmente favorevole, e sarebbe circoscritta a un periodo di tempo limitato.

Anche per queste ragioni, non sussisterebbe la lesione dei principi costituzionali evocati.

4.- Nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, la parte ha ribadito le conclusioni già rassegnate.

Quanto alle eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di intervento, la parte ha replicato che la motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni è analitica.

Nel merito, le censure sarebbero fondate.

Nel caso di specie, non si riscontrerebbe una situazione finanziaria di tale gravità da legittimare una «compressione così fortemente incisiva» dei diritti dei pensionati, che si risolverebbe nella «imposizione con effetto retroattivo di un tetto su pensioni già in godimento». Peraltro, per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2023, il trattamento previdenziale sarebbe ridotto anche per effetto dell'applicazione 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), concernente le pensioni che superino l'importo di 100.000,00 euro annui.

5.- All'udienza del 20 ottobre 2020, la parte costituita e l'interveniente hanno ribadito le conclusioni formulate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 30 del 2019), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, dubita, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie», e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie).



Con la prima delle disposizioni censurate, il legislatore siciliano stabilisce che, dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, «i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia» non possano superare «il tetto di 160 migliaia di euro annui». La previsione citata persegue l'obiettivo di «conseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale» e di salvaguardare gli «equilibri di bilancio».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2016 conferma tale misura anche per il triennio 2017-2019.

Le disposizioni censurate si correlano al particolare sistema previdenziale previsto per il personale della Regione Siciliana. Tale sistema si compone di due gestioni.

Alla prima, denominata “contratto 1” e imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, appartengono i dipendenti in servizio o già in quiescenza alla data dell'11 maggio 1986, data di entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 21, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, recante “Nuove norme per il personale dell'Amministrazione regionale” e altre norme per il personale comandato, dell'occupazione giovanile e i precari delle unità sanitarie locali» (art. 10, secondo comma, della citata legge regionale).

In questo caso, gli oneri dei trattamenti di quiescenza gravano sul bilancio della Regione, che provvede al pagamento mediante «il Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale» (da ora: Fondo pensioni Sicilia), avente «natura giuridica di ente pubblico non economico» (art. 15, commi 2 e 8, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009»). La Regione assegna al Fondo pensioni Sicilia «appositi trasferimenti», per rendere possibile l'erogazione dei trattamenti pensionistici.

Attorno alla gestione “contratto 2”, ispirata al sistema finanziario a capitalizzazione, gravita invece il personale della Regione Siciliana assunto in data successiva all'11 maggio 1986 (art. 10, primo comma, della legge reg. Siciliana n. 21 del 1986). Il Fondo pensioni Sicilia sostiene gli oneri connessi all'erogazione delle prestazioni pensionistiche e si giova, a tale scopo, del trasferimento dei contributi previdenziali previsti a carico dell'amministrazione e di ciascun dipendente (art. 15, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009). La Regione Siciliana si limita ad accollarsi le spese del funzionamento degli organi del Fondo pensioni Sicilia.

Dal dettato normativo indicato emerge la particolare natura del Fondo, da intendersi quale struttura operativa di collegamento fra le diverse gestioni dei trattamenti previdenziali.

Le questioni di legittimità costituzionale sono sorte nel giudizio promosso da un dirigente della Regione Siciliana collocato in quiescenza, appartenente alla gestione “contratto 1”, che ha chiesto il ripristino dell'originario importo della pensione e la cessazione delle trattenute effettuate in virtù delle disposizioni in esame.

1.1.- Il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., sul presupposto che l'imposizione di un “tetto” pensionistico configuri un prelievo tributario, destinato a sovvenire pubbliche spese e svincolato dalla modificazione di un rapporto sinallagmatico tra le parti. Il rimettente rileva che le previsioni in esame mirano a produrre meri risparmi di spesa e non perseguono una finalità solidaristica o perequativa interna al sistema previdenziale, che varrebbe a smentirne la natura tributaria, nei termini precisati dalla sentenza di questa Corte n. 173 del 2016.

La disciplina regionale censurata, nell'introdurre una rilevante decurtazione delle pensioni di elevato ammontare, «in godimento di una ristretta cerchia di ex dirigenti regionali», realizzerebbe uno speciale intervento impositivo, «irragionevole e discriminatorio», lesivo dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di «quelli di universalità dell'imposizione, di correlazione del prelievo con la capacità contributiva e di progressività», enunciati in termini inderogabili dall'art. 53 Cost. e ribaditi dalle pronunce di questa Corte (si richiama la sentenza n. 116 del 2013).

1.2.- L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto un ulteriore profilo. L'imposizione di un tetto pensionistico di 160.000,00 euro non rappresenterebbe un «ponderato bilanciamento dei molteplici valori di rango costituzionale in gioco» e non sarebbe coerente con le indicazioni enunciate a tale riguardo da questa Corte (si menziona la sentenza n. 124 del 2017).

Il prelievo disposto dal legislatore regionale, destinato a protrarsi per cinque anni e mezzo, non costituirebbe «una misura eccezionale, adottata “una tantum” per sopperire a specifiche e comprovate esigenze straordinarie e contingenti». Il prelievo in esame avrebbe in tal modo vanificato l'affidamento che il pensionato avrebbe potuto ragionevolmente riporre nella «stabilità del proprio trattamento di quiescenza».

1.3.- Il rimettente ravvisa, inoltre, il contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza. L'introduzione del tetto pensionistico non troverebbe riscontro nei confronti degli altri pensionati italiani, sia del settore pubblico sia di quello privato, e sarebbe, pertanto, discriminatorio a danno dei pensionati della Regione Siciliana.



1.4.- Il prelievo in esame violerebbe anche il principio di proporzionalità del trattamento di quiescenza rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e quello di adeguatezza (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.). Il legislatore regionale appiattirebbe sull'unico valore di 160.000,00 euro annui tutti i trattamenti previdenziali di importo superiore, senza tener conto dei «loro differenti importi originari», legati alla «diversità delle funzioni svolte dai singoli soggetti interessati», alla diversa anzianità e al diverso importo dei contributi versati.

2.- Occorre esaminare, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di intervento del Presidente della Giunta regionale della Sicilia.

Il rimettente non avrebbe descritto in modo adeguato la fattispecie concreta e, in particolare, non avrebbe dato conto della posizione previdenziale della parte appellante e del preciso importo della decurtazione applicata.

Le eccezioni non sono fondate.

2.1.- Per quel che attiene al primo profilo, il giudice *a quo* ha ricostruito in maniera particolareggiata gli snodi essenziali della controversia. La Corte dei conti argomenta che il ricorrente appartiene alla «schiera degli ex dipendenti regionali rientranti nell'ambito del cosiddetto "contratto 1", le cui pensioni vengono materialmente pagate dal Fondo Pensioni Sicilia, con l'utilizzo di fondi integralmente provenienti dal bilancio della Regione Siciliana». La motivazione, dunque, non è lacunosa.

2.2.- Quanto all'omessa precisazione circa l'importo della trattenuta, si deve osservare che questo dato è ininfluente nel vagliare la rilevanza delle questioni sollevate.

Il rimettente puntualizza che la parte appellante beneficia di una pensione di importo superiore ai 160.000,00 euro annui e che l'originario ammontare è stato ridotto in applicazione delle disposizioni censurate. Tale aspetto non è controverso ed è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni, che presuppone la necessità di applicare la disciplina in esame nella definizione del giudizio (sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto).

3.- Le questioni, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

Esse non sono fondate, in tutti i molteplici profili in cui si articolano.

4.- Il rimettente muove dal presupposto che la riduzione del trattamento pensionistico si configuri come un tributo, destinato a gravare su una limitata platea di soggetti, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

Tale presupposto non è fondato, né lo sono le censure che ne rappresentano il coerente sviluppo.

4.1.- La prestazione tributaria annovera - tra i suoi requisiti indefettibili - una disciplina legale «finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto). Le risorse derivanti dal prelievo, connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, devono essere poi destinate «a sovvenire pubbliche spese» (fra le molte, sentenze n. 240 del 2019, punto 5.1. del Considerato in diritto, e n. 89 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

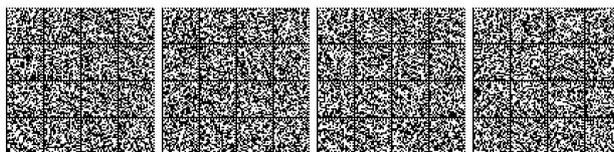
Con specifico riguardo al prelievo sulle pensioni, questa Corte ha osservato che, se destinato a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, esso si colloca fra le prestazioni patrimoniali imposte per legge (art. 23 Cost.). In tal caso, il prelievo si sottrae «al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost.» (sentenza n. 234 del 2020, punto 16.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, la sentenza n. 173 del 2016, punti 9. e 10. del Considerato in diritto).

4.2.- Nella fattispecie sottoposta al vaglio di questa Corte - che riguarda una misura in verità peculiare - non ricorrono gli elementi costitutivi della prestazione tributaria.

Non si tratta di prelievo destinato a incidere sul trattamento pensionistico di volta in volta erogato, né di decurtazione finalizzata a sovvenire pubbliche spese.

Non si può, pertanto, fare riferimento a quanto sostenuto da questa Corte nella sentenza n. 116 del 2013, in tema di contributo di perequazione a carico delle pensioni di più elevato ammontare, qualificato come tributo in ragione delle finalità espressamente perseguite (art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111).

La fissazione di un limite ai trattamenti previdenziali differisce anche dal contributo di solidarietà sulle pensioni (sentenza n. 173 del 2016), regolato dall'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)», e dal prelievo sulle pensioni di più cospicuo importo, introdotto dall'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), scrutinato di recente da questa Corte (sentenza n. 234 del 2020).



La disciplina censurata non introduce un prelievo o un contributo straordinario sulle pensioni, volto a far fronte a pubbliche spese (sentenza n. 116 del 2013), né è improntata a finalità solidaristiche o perequative interne al circuito previdenziale (sentenze n. 234 del 2020 e n. 173 del 2016). Tale disciplina deve essere peraltro valutata nel contesto dell'intervento disposto dalla Regione Siciliana prima per due anni e sei mesi e poi per un ulteriore triennio, al fine di contenere le spese su di essa gravanti sia per le retribuzioni del proprio personale, sia per la spesa previdenziale. Il limite di 160.000,00 euro, infatti, accomuna, da questo punto di vista, la spesa della Regione per il personale e la spesa previdenziale.

La normativa in esame si prefigge, piuttosto, di determinare, per un preciso arco temporale, l'importo massimo dei trattamenti pensionistici che gravano sul bilancio della Regione, originariamente commisurati a criteri particolarmente favorevoli.

Le caratteristiche evidenti della misura in questione sono dunque di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema e valgono a differenziarla - dal punto di vista tanto strutturale quanto finalistico - dalla logica che permea sia l'imposizione tributaria (sentenza n. 240 del 2019, il citato punto 5.1.) sia quella delle prestazioni patrimoniali disciplinate dall'art. 23 Cost.

La disciplina regionale deve essere ricondotta alle modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto previdenziale, senza spingersi a sacrificare il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

È in questa prospettiva che si deve ora svolgere il sindacato di questa Corte.

5.- Il rimettente denuncia la violazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento di quiescenza, sanciti dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. L'assetto delineato dal legislatore, proprio perché non sorretto da un ragionevole bilanciamento, sarebbe lesivo del principio di eguaglianza e violerebbe l'affidamento dei pensionati siciliani.

Le censure, tra loro connesse, non sono fondate.

6.- Innanzitutto, è utile ripercorrere nei loro tratti salienti - in modo da precisarne la portata - le pronunce di questa Corte, che lo stesso rimettente ha richiamato a fondamento delle censure.

6.1.- Quanto al limite posto dal legislatore regionale all'importo massimo dei trattamenti di quiescenza, si devono ribadire le considerazioni già svolte in riferimento al "tetto" stabilito a livello nazionale per le retribuzioni nel settore pubblico (art. 23-ter 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, e art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89) e al cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche (art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013).

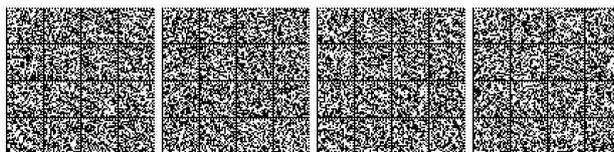
Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo alla normativa citata, questa Corte ne ha valorizzato la finalità generale. Per porre rimedio a disparità di trattamento prive di una giustificazione plausibile, il legislatore in quella circostanza ha ancorato a un parametro non inadeguato il contemperamento non irragionevole tra i diversi interessi di risalto costituzionale, in un ambito contraddistinto dall'esiguità delle risorse disponibili.

6.2.- Nel caso ora in esame vengono in rilievo sia l'esigenza di una ripartizione razionale e trasparente di risorse pubbliche limitate, sia la tutela di diritti previdenziali, presidiata dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

La garanzia dell'art. 38 Cost. - come questa Corte ha precisato - è connessa all'art. 36 Cost., e dunque alla proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, «ma non in modo infettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016, punto 11.1. del Considerato in diritto e, da ultimo, sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2. del Considerato in diritto).

Spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore apportare correttivi che, giustificati da «esigenze meritevoli di considerazione», non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza «con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico» (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Poiché sono molteplici le variabili sottese a tale bilanciamento, si impone, «con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti» (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).



Questa Corte è dunque chiamata a valutare tutti gli indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato. Nel sindacato di legittimità costituzionale, oltre alla carenza di giustificazione delle misure adottate, «rivestono rilievo cruciale l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi» (sentenza n. 20 del 2018, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).

7.- I criteri ora richiamati servono a tracciare il percorso che conduce alla disamina del complesso contesto in cui le disposizioni censurate si collocano, per apprezzarne a fondo la peculiarità.

7.1.- La disciplina oggi sottoposta al sindacato di questa Corte si raccorda al particolare sistema previdenziale previsto per i dipendenti della Regione Siciliana.

Come si desume dall'ordinanza di rimessione, suffragata dagli elementi forniti dallo stesso Fondo pensioni Sicilia, l'art. 13, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014 «ha, fin qui, trovato concreta applicazione esclusivamente nei confronti di una particolare categoria di pensionati regionali che fruiscono, nel loro trattamento di quiescenza, dell'applicazione delle norme della legge regionale n. 2/1962 e successive modifiche ed integrazioni» (nota n. 7835 del 2 marzo 2016). Alle disposizioni censurate, dunque, sono assoggettati in larga parte alcuni dirigenti che hanno ricoperto incarichi di vertice nell'amministrazione regionale e ricadono nell'ambito applicativo della gestione "contratto 1".

7.2.- Le misure di risparmio, introdotte con la legge reg. Siciliana n. 13 del 2014, traggono origine da notevoli criticità del sistema previdenziale siciliano e incidono in misura preponderante sulla gestione "contratto 1", alimentata con le risorse della Regione.

Le condizioni strutturali di disequilibrio in tale gestione sono state segnalate dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo, sin dal 2014 e sono state ribadite anche nelle relazioni sugli esercizi 2017 e 2018 riferite al predetto Fondo, che hanno posto in risalto la particolare gravosità per il bilancio regionale degli oneri inerenti alla gestione citata.

L'intervento del legislatore regionale mira a garantire la sostenibilità del sistema previdenziale 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» (sentenza n. 235 del 2020, punto 4.7. del Considerato in diritto).

Al fine di conseguire un tale obiettivo, la disciplina censurata si applica con valenza generale a tutti i trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia. Essa, peraltro, è parte integrante di un più ampio disegno di razionalizzazione, che contempla altre misure di contenimento della spesa pubblica regionale, come l'imposizione di un limite alle retribuzioni dei dipendenti regionali (art. 13, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014), e trova il suo necessario compimento nel percorso di progressiva armonizzazione del sistema previdenziale siciliano con la normativa statale (artt. 51 e 52 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale»).

In sostanza, il sacrificio indotto dalle disposizioni censurate, nell'intervenire su trattamenti pensionistici inizialmente determinati secondo regole di particolare favore (Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo, decisione n. 2 del 2014), si propone una finalità di complessivo riequilibrio.

8.- Inquadrate in questa più articolata prospettiva, si rivelano infondate le censure di arbitraria disparità di trattamento.

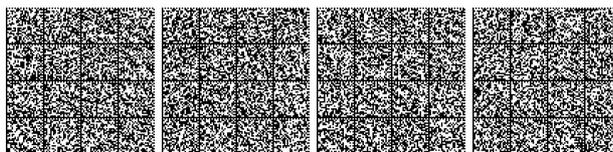
Il sistema previdenziale applicabile ai dipendenti della Regione Siciliana, pur se in via di tendenziale e ancora incompiuta assimilazione al regime statale, è contraddistinto da rilevanti particolarità, tali da non renderlo comparabile all'eterogeneo apparato di tutela previsto per gli altri pensionati del settore pubblico o privato.

Inoltre, le condizioni di criticità prima richiamate giustificano il trattamento più rigoroso che, per un arco temporale limitato, è indirizzato al personale regionale in pensione e la conseguente diversità di disciplina censurata dal giudice *a quo*.

9.- L'esigenza di preservare la sostenibilità del sistema previdenziale regionale, in un'ottica di più ampia razionalizzazione della spesa, e le finalità di complessivo riequilibrio, sottese alle limitazioni in esame, destituiscono altresì di fondamento le censure riguardanti l'irragionevolezza dell'assetto normativo.

I vincoli posti all'ammontare dei trattamenti pensionistici sono avvalorati da una giustificazione appropriata e calibrati in modo tale da non infrangere il canone di proporzionalità.

9.1.- Le disposizioni impugnate investono i soli trattamenti pensionistici di importo più ragguardevole. Nell'imporre il limite invalicabile di 160.000,00 euro annui, che corrisponde a un parametro non esiguo, il legislatore regionale non ha irragionevolmente compresso l'adeguatezza e la proporzionalità di trattamenti pensionistici caratterizzati da un elevato ammontare.



9.2.- Anche l'arco temporale segna la specificità dell'odierna vicenda.

L'imposizione di un limite ai trattamenti pensionistici, pur protraendosi per un tempo apprezzabile, presenta comunque una durata definita e non è stata reiterata sine die.

Questa delimitazione nel tempo non è arbitraria, poiché fa riscontro all'acuirsi delle criticità della gestione previdenziale regionale, costanti lungo tutto il periodo di vigenza delle restrizioni censurate. Dalle considerazioni svolte dalla Corte dei conti in sede di controllo emerge, infatti, con chiarezza il permanere delle condizioni di squilibrio in concomitanza con l'intera applicazione delle misure relative al "tetto" pensionistico.

9.3.- Non si può, in conclusione, ritenere irragionevole il bilanciamento attuato dal legislatore siciliano. Il sacrificio imposto ai pensionati dell'amministrazione regionale, destinatari di un trattamento complessivamente favorevole, risulta sostenibile e rispettoso delle garanzie di proporzionalità e di adeguatezza sancite dagli artt. 36 e 38 Cost.

10.- Per le medesime ragioni, si deve escludere la lesione dell'affidamento dei titolari delle pensioni in esame.

10.1.- Nell'ambito dei rapporti di durata, non sorge un affidamento meritevole di tutela nell'immutabilità della relativa disciplina (sentenza n. 127 del 2015, punto 8.1. del Considerato in diritto). Ben può, infatti, il legislatore introdurre modificazioni in senso sfavorevole, anche con riguardo a diritti soggettivi perfetti, a condizione che l'intervento attuato «trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini» (sentenza n. 234 del 2020, punto 17.3.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte, d'altronde, sin da epoca risalente, ha ribadito che sono precluse quelle modificazioni che peggiorino, «senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985, punto 5. del Considerato in diritto).

10.2.- Nel caso di specie, la disciplina censurata non soltanto è assistita da una congrua giustificazione, legata alla salvaguardia dell'equilibrio del sistema previdenziale regionale e della razionalità e dell'efficienza della gestione demandata al Fondo pensioni Sicilia, ma non implica neppure una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento pensionistico.

Non si può ritenere, pertanto, che una misura così congegnata abbia leso in maniera arbitraria un affidamento meritevole di tutela.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 264

Sentenza 22 ottobre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, regionali e degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione o da essa partecipati, o che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della Regione, nonché che ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio regionale - Trattamento economico complessivo - Limite massimo di 100.000 euro annui lordi - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, violazione del principio di proporzionalità del trattamento retributivo e della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, art. 13, comma 3, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*).

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. 13, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie», come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), promosso dal Tribunale ordinario di Siracusa, in funzione del giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da D. C. contro l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) e altri, con ordinanza del 5 febbraio 2019, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente della Giunta regionale della Sicilia;
udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 febbraio 2019, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Siracusa, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, secondo periodo,



della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie).

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sul ricorso di un dirigente di prima fascia «del ruolo del comparto Regione Siciliana ed enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione Siciliana», transitato nel ruolo della pianta organica dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP).

La parte ricorrente lamenta di aver subito una decurtazione stipendiale annua di 44.000,00 euro, per effetto della disposizione censurata, che ha imposto un limite retributivo di 100.000,00 euro annui lordi, e ha eccepito l'illegittimità costituzionale della normativa applicabile.

Ad avviso del rimettente, le questioni sarebbero rilevanti, in quanto una declaratoria di illegittimità costituzionale condurrebbe all'accoglimento del ricorso, volto a ripristinare l'originario ammontare della retribuzione dovuta.

1.2.- Il giudice *a quo* ha accolto, in quanto non manifestamente infondate, le eccezioni di illegittimità costituzionale formulate dalla parte ricorrente.

1.2.1.- Il rimettente, anzitutto, ravvisa il contrasto della disciplina in esame con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), che impone «identità di trattamento per le situazioni sostanzialmente omogenee». Sprovvisa di ogni «giustificazione oggettiva e ragionevole», la previsione censurata riserverebbe un trattamento differenziato a «persone poste in situazioni sostanzialmente equiparabili».

Per il personale e i dirigenti «dipendenti direttamente dalla Regione Sicilia e dagli enti del settore sanitario», varrebbe, per un periodo di tempo limitato, prorogato fino al triennio 2017-2019, il "tetto" retributivo di 160.000,00 euro annui. Al contrario, non sarebbe temporaneo e sarebbe fissato nell'importo «decisamente inferiore» di 100.000,00 euro annui lordi il limite retributivo applicabile ai «dipendenti degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, anche di qualifica dirigenziale». Tale «trattamento deteriore» non sarebbe sorretto da «alcuna ragione giustificatrice».

1.2.2.- Il legislatore regionale, nel disporre una riduzione del trattamento retributivo, svincolata da una speculare riduzione della quantità e della qualità del lavoro prestato, avrebbe violato anche l'art. 36, primo comma, Cost. e, in particolare, il principio di «proporzionalità della retribuzione», applicabile «a tutti i lavoratori compresi i dipendenti pubblici e compresi i dirigenti». Né «la finalità di assicurare il controllo della spesa pubblica» potrebbe giustificare una misura che non conosce «alcun limite temporale» e non si esaurisce nella mera sospensione dell'incremento delle retribuzioni.

1.2.3.- Il giudice *a quo*, infine, assume che la disposizione censurata contrasti con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'imposizione di un «limite massimo al trattamento retributivo dei dipendenti regionali» colliderebbe con il principio fondamentale che, anche per le Regioni ad autonomia speciale, attribuisce alla contrattazione collettiva la disciplina del «trattamento economico dei dipendenti pubblici con rapporto di lavoro "privatizzato"» e costituisce un limite di diritto privato, fondato sull'esigenza di assicurare un trattamento uniforme nel territorio nazionale.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente della Giunta regionale della Sicilia e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Siracusa.

2.1.- In linea preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per l'inadeguata descrizione della fattispecie concreta.

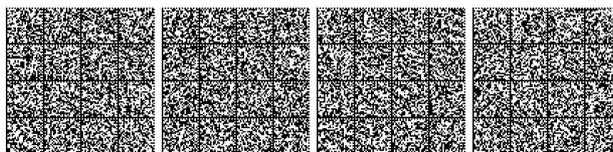
L'art. 13, comma 3-bis, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014 richiederebbe, ai fini della riduzione del trattamento retributivo, la rinegoziazione del contratto. Su tale dato il rimettente non offre indicazioni di sorta.

Le questioni sarebbero inammissibili anche perché viziate dall'erroneo presupposto che il censurato "tetto" retributivo si applichi senza limitazioni temporali e non solo fino al triennio 2017-2019, come dispone in termini generali l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie).

Sarebbe altresì inammissibile la censura di violazione dell'art. 117 Cost., neppure ribadita nel dispositivo e irrimediabilmente generica, poiché priva di ogni indicazione su «quale comma sarebbe stato violato».

Le questioni sarebbero inammissibili, infine, anche per l'omessa sperimentazione di un'interpretazione adeguatrice.

2.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.



La disposizione censurata rappresenterebbe l'adeguamento al limite retributivo che, per il «trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate», ha stabilito l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

A tale limite sarebbero obbligate a uniformarsi anche le Regioni ad autonomia speciale. La Regione Siciliana, nel determinare l'importo massimo delle retribuzioni, avrebbe attribuito rilievo al «trattamento lordo fiscale, ovvero con esclusione degli importi versati a titolo di contribuzione previdenziale». In questa prospettiva, non si ravviserebbe alcun contrasto con l'evocato art. 117 Cost.

La disciplina in esame non sarebbe lesiva neppure del principio di eguaglianza, in quanto il legislatore regionale avrebbe graduato gli importi massimi delle retribuzioni alla luce «delle specificità del proprio ordinamento e delle esigenze di finanza regionale», oltre che della diversa «complessità delle funzioni retribuite».

L'interveniente esclude, infine, anche la violazione del principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Il limite imposto dal legislatore regionale, nell'adempimento di «uno specifico vincolo di finanza pubblica», inciderebbe «su trattamenti di notevole ammontare», non pregiudicherebbe il soddisfacimento delle esigenze di vita dei lavoratori e sarebbe, pertanto, «sostenibile».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 154 del 2019), il Tribunale ordinario di Siracusa, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie», come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie).

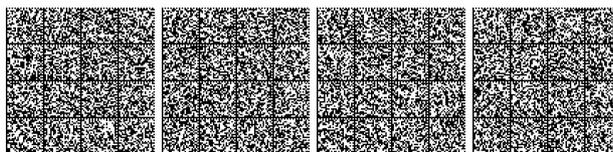
La disposizione censurata riguarda il «trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione». Tale trattamento non può superare l'importo di «100.000 euro annui lordi», che si discosta dal più favorevole limite di centosessantamila euro annui fissato per il «trattamento economico annuo complessivo fiscale dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario» (art. 13, comma 3, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014).

Tale disparità di trattamento ha generato i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice *a quo*, in accoglimento delle eccezioni della parte ricorrente.

1.1.- Il rimettente denuncia, in primo luogo, la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Se, per il personale e i dirigenti «dipendenti direttamente dalla Regione siciliana e dagli enti del settore sanitario», il legislatore regionale ha fissato per un periodo di tempo circoscritto, prorogato per il triennio 2017-2019, il “tetto” retributivo di 160.000,00 euro annui, si rivela, per contro, «maggiormente penalizzante» il trattamento retributivo «dei dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione». Ancorato al limite, «decisamente inferiore», di 100.000,00 euro annui lordi «e senza alcuna previsione di temporaneità», il «trattamento deteriore» previsto «per i dipendenti degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione» sarebbe carente di ogni «ragione giustificatrice».

1.2.- La disciplina regionale, nell'imporre «la modificazione in peius del trattamento retributivo già in godimento al dirigente regionale» a prescindere dalla riduzione della quantità e della qualità del servizio prestato, si porrebbe in contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost. e, in particolare, con i «principi di proporzionalità della retribuzione» e con quelli «di irriducibilità del trattamento economico a parità di qualità e quantità di lavoro prestato e in ipotesi di mobilità non volontaria». Il rimettente denuncia l'irragionevole preminenza attribuita alle esigenze di «contenimento della spesa pubblica» e osserva che la misura censurata, lungi dall'incidere soltanto «sulla fisiologica dinamica delle retribuzioni», determina la decurtazione del trattamento retributivo «senza alcun limite temporale».



1.3.- Sarebbe violato, infine, anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La determinazione del limite massimo del trattamento retributivo dei dipendenti regionali infrangerebbe il principio fondamentale - vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale in quanto tipico limite di diritto privato - che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del «trattamento economico dei dipendenti pubblici con rapporto di lavoro “privatizzato”».

2.- Occorre esaminare, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di intervento.

Esse sono fondate, nei termini e nei limiti che saranno di séguito esposti.

3.- L'interveniente ha eccepito innanzitutto l'inammissibilità delle censure di violazione dell'art. 117 Cost., in quanto generiche. Esse, peraltro, non sarebbero state reiterate nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione.

L'eccezione non è fondata.

È ininfluenza che il giudice *a quo* non menzioni anche nel dispositivo l'art. 117 Cost. e che non individui in termini circostanziati il comma che assume sia violato. Rileva, piuttosto, che la questione, nel contesto della motivazione, risulti chiaramente enunciata e sia corroborata da argomenti idonei a farne cogliere il senso.

Dal tenore dell'ordinanza di rimessione si evince con sufficiente chiarezza che le censure si incentrano sulla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). Sono inequivocabili in tal senso - e sono avvalorati dalla giurisprudenza di questa Corte - i richiami all'esigenza di una disciplina uniforme delle regole fondamentali che attengono ai rapporti tra privati.

Tanto basta a ritenere che la questione sia stata posta anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.- Il Presidente della Giunta regionale imputa inoltre al rimettente di non avere sperimentato una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata e, anche da questo punto di vista, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni proposte.

Neppure tale eccezione può essere accolta.

La disposizione censurata, nel fissare un limite retributivo invalicabile, presenta un dettato letterale univoco, che non si presta a una interpretazione costituzionalmente orientata. Né l'interveniente si fa carico di indicare l'interpretazione alternativa, idonea a porre rimedio al vulnus denunciato.

5.- L'esame del merito è, tuttavia, precluso da altre ragioni di inammissibilità, relative alla carente ricostruzione del quadro normativo di riferimento, sotto un triplice, concorrente, profilo, che investe aspetti decisivi della vicenda controversa.

5.1.- Il rimettente trascura di ricostruire in maniera adeguata la normativa statale che regola il limite alle retribuzioni nel settore pubblico e di valutarne l'incidenza sull'ordinamento delle Regioni.

L'art. 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», prescrive alle Regioni, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore (1° gennaio 2014), di adeguare i propri ordinamenti al limite sancito per le retribuzioni a carico della finanza pubblica. Tale limite è commisurato alla retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione.

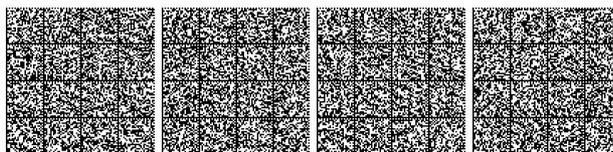
L'art. 13, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, specifica che le Regioni si devono adeguare, entro sei mesi, al nuovo limite retributivo fissato dal comma 1. Tale limite, pur sempre ragguagliato alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione, è ora stabilito nell'importo fisso di 240.000,00 euro annui, «al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente».

Questa Corte ha chiarito che l'imposizione di un limite alle retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, proprio perché finalizzata a contenere e a razionalizzare la spesa, si atteggia come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e presuppone misure uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 124 del 2017 e n. 153 del 2015).

Il rimettente mostra di non considerare l'obbligo di adeguamento che grava sulle Regioni, anche solo per escluderne la pertinenza nel caso di specie.

5.2.- Il giudice *a quo*, inoltre, omette di vagliare l'eventuale rilevanza dell'art. 13, comma 3-bis, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014, che impone di rinegoziare i contratti con una retribuzione superiore al limite di legge e, nel caso di mancato accordo, di provvedere a una «risoluzione unilaterale».

Su tale soluzione consensuale, originariamente prevista dall'art. 13, comma 11, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) e poi ribadita e precisata dall'art. 14, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2016, il rimettente non si sofferma, anche solo per negare che venga in rilievo nella vicenda sottoposta al suo esame.



Tale lacuna non concerne soltanto la ponderazione del quadro normativo di riferimento, ma si riverbera anche sull'adeguatezza della descrizione della fattispecie concreta e della motivazione in punto di rilevanza.

5.3.- La motivazione sulla non manifesta infondatezza incorre in evidenti profili di inammissibilità anche con riguardo a un punto di importanza cruciale, che verte sulla durata delle misure di contenimento della spesa.

Le censure muovono dalla premessa che, per i dipendenti degli enti sottoposti a controllo e a vigilanza della Regione, il "tetto" retributivo operi senza alcuna limitazione di tempo e si risolva, di conseguenza, in un sacrificio insostenibile.

Tale premessa, che condiziona l'intero percorso argomentativo dell'ordinanza di rimessione, non può essere condivisa.

L'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), proroga per il triennio 2017-2019 tutte le misure di contenimento della spesa, con riguardo sia al "tetto" pensionistico (art. 13, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014) sia a quello retributivo (art. 13, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014), in tutte le sue articolazioni.

L'art. 13, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014, difatti, è richiamato nella sua interezza, senza alcuna distinzione tra le diverse fattispecie e senza alcuna esclusione del meno favorevole limite retributivo già introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2016. Anche tale limite, dunque, è assoggettato a precisi requisiti temporali e la sua efficacia è destinata a cessare allo spirare del triennio 2017-2019.

Il rimettente, pur menzionando l'art. 1, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2016, non ne approfondisce tutte le implicazioni e ipotizza che, solo per i dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario, la limitazione delle retribuzioni sia circoscritta nel tempo. Nondimeno, a sostegno della citata interpretazione restrittiva, contraddetta dal chiaro tenore testuale della disciplina, il giudice *a quo* non indica argomenti di sorta.

L'erroneità della premessa argomentativa delle censure si riflette sulla motivazione in punto di non manifesta infondatezza e si risolve, pertanto, in una ulteriore ragione di inammissibilità.

6.- I profili illustrati concorrono a rendere inammissibili tutte le questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siracusa, in funzione di giudice del lavoro, 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*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 265

Sentenza 17 novembre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Calabria - Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea - Interventi urgenti in caso di pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana - Condizioni per l'abbattimento, lo sradicamento o lo spostamento degli alberi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e dei principi in materia di valorizzazione e promozione dei beni culturali e ambientali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, recante «Adeguamento alla normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2020, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

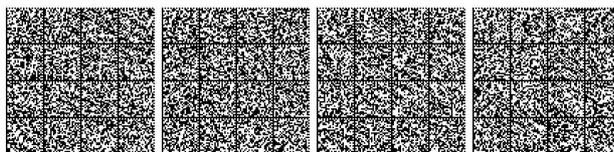
udito nella udienza pubblica del 17 novembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Franceschina Talarico per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020 e depositato in cancelleria il 21 febbraio 2020 (reg. ric. n. 23 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56 recante «Adeguamento della normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)».



1.1.- Le disposizioni impugnate stabiliscono, rispettivamente, che: «13. Nel caso in cui si rilevi un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, il Comune provvede tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, dandone previa immediata comunicazione agli organismi territorialmente competenti, e predisporre, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento» e che «4. È fatto divieto a chiunque abbatte senza autorizzazione, espiantare, danneggiare, spostare o modificare la struttura delle specie di cui all'articolo 2. 5. L'abbattimento, lo sradicamento o lo spostamento delle specie di cui all'articolo 2, comma 1, incluse nell'elenco degli alberi monumentali della Calabria collocate su suolo pubblico o privato può essere autorizzato dal Comune competente, ai sensi dell'articolo 4, solo per esigenze di pubblica utilità, o di pubblica incolumità o per esigenze fitosanitarie e comunque dopo aver accertato l'impossibilità ad adottare soluzioni alternative volte ad evitare l'abbattimento. 6. L'autorizzazione all'abbattimento, allo sradicamento o allo spostamento di cui al comma 5 è comunicata agli organismi territorialmente competenti, come individuati al comma 14 dell'articolo 4 della presente legge e al dipartimento regionale competente in materia di tutela dell'ambiente».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che le norme impugnate, nel richiedere che i Comuni diano semplice comunicazione agli organismi territorialmente competenti degli interventi effettuati sugli alberi monumentali per prevenire ed eliminare le situazioni di pericolo (art. 1, comma 13, della legge reg. n. 56 del 2019) ovvero dei provvedimenti di autorizzazione all'abbattimento, allo sradicamento o spostamento dei detti alberi (art. 2, commi 4, 5 e 6, della legge reg. n. 56 del 2019), si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), che subordina tali provvedimenti al previo parere, obbligatorio e vincolante, del Corpo forestale dello Stato.

Le disposizioni impugnate violerebbero, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, quale attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi altresì in contrasto con un principio fondamentale della legislazione, se ricondotte invece alla materia di legislazione concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo dichiararsi inammissibili, o comunque sia, non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La difesa regionale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni promosse dal ricorrente per la ritenuta assertività, genericità e contraddittorietà delle medesime.

2.2.- Ad avviso della Regione Calabria, le questioni avanzate dal Governo non sarebbero, in ogni caso, fondate nel merito.

La difesa regionale evidenzia, in proposito, che la legge reg. n. 56 del 2019 è stata emanata dalla Regione Calabria proprio al fine di adeguare, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, le disposizioni già introdotte dalla legge della Regione Calabria 25 gennaio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali e della flora spontanea autoctona della Calabria)» alle osservazioni del Governo e, in particolare, ai rilievi sollevati dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali con nota del 22 febbraio 2019.

La parte resistente ritiene, inoltre, che la ricostruzione normativa posta a fondamento dell'impugnativa sarebbe smentita dalla stessa formulazione testuale dell'art. 4, commi 11 e 14, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria), come appunto modificato dalla legge reg. Calabria n. 56 del 2019.

Tali disposizioni, non impugnate e completamente trascurate dal ricorrente, stabiliscono, infatti, rispettivamente che: «[i] Comuni, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della L. 10/2013, concedono le autorizzazioni di cui all'articolo 6, commi 5 e 6, all'abbattimento e alla modifica della chioma e dell'apparato radicale solo in casi motivati e improcrastinabili, nei quali è accertata l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, previo parere obbligatorio e vincolante degli organismi territorialmente competenti, che si possono avvalere della consulenza del servizio fitosanitario regionale» e che «[a]i fini di cui ai commi 9, 11 e 13, per "organismi territorialmente competenti" si intendono gli uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per come previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera c) del D.lgs. n. 177/2016 e, in presenza di vincolo paesaggistico, i competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali».

In altri termini, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, l'abbattimento e gli interventi sugli alberi monumentali sarebbero disciplinati non solo dalle disposizioni impugnate, ma dal combinato disposto di tali norme con i detti commi 11 e 14 dell'art. 4 della legge reg. Calabria n. 47 del 2009, che richiedono, appunto, quale presupposto dell'autorizzazione comunale agli interventi sugli alberi monumentali, il preventivo parere obbligatorio e vincolante degli organismi territorialmente competenti.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione, e ha contestato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, gli artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, recante «Adeguamento della normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)».

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impuginate, nel richiedere che i Comuni diano comunicazione agli organismi territorialmente competenti degli interventi effettuati sugli alberi monumentali per prevenire ed eliminare le situazioni di pericolo (art. 1, comma 13, della legge reg. n. 56 del 2019) ovvero dei provvedimenti di autorizzazione all'abbattimento, allo sradicamento o spostamento dei detti alberi (art. 2, commi 4, 5 e 6, della legge reg. n. 56 del 2019), si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), che subordina tali provvedimenti al necessario previo parere, obbligatorio e vincolante, del Corpo forestale dello Stato.

Le norme impuginate violerebbero, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, quale attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ponendosi altresì in contrasto con un principio fondamentale della legislazione, se ricondotte invece alla materia di legislazione concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost.

La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, sostenendo, comunque, la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.- Le questioni sono inammissibili a causa dell'insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

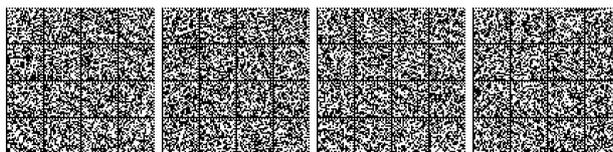
Le norme regionali impuginate vanno considerate alla luce del duplice intervento legislativo che la Regione Calabria ha svolto, prima con la legge regionale 25 gennaio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali e della flora spontanea autoctona della Calabria) e, quindi, con la già citata legge reg. n. 56 del 2019, al fine di adeguare la legge reg. n. 47 del 2009 alle modifiche intervenute nella disciplina statale di riferimento.

Va, infatti, rammentato, che prima della legge statale n. 10 del 2013 e del successivo decreto interministeriale 23 ottobre 2014 (Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento), la protezione degli alberi monumentali veniva assicurata dalle numerose leggi regionali intervenute in materia, tra cui va annoverata anche la legge reg. n. 47 del 2009, che, successivamente, si sono progressivamente adeguate al modello e alle prescrizioni della disciplina statale, dovendo tener conto anche della intervenuta soppressione del Corpo forestale dello Stato disposta dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 che reca «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

In questa complessiva opera di adeguamento delle normative regionali alla disciplina statale in materia, la Regione Calabria ha emanato la legge reg. n. 56 del 2019 allo scopo specifico di recepire, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, alcuni rilievi formulati dal Governo in relazione alle norme di modifica della legge reg. n. 47 del 2009 introdotte dalla legge reg. n. 1 del 2019.

In particolare, il nuovo testo dell'art. 4, commi 11 e 14, della legge reg. n. 47 del 2009, come appunto introdotto dalla legge reg. n. 56 del 2019, ha previsto, recependo le specifiche osservazioni formulate dal Governo, che gli interventi sugli alberi monumentali possono essere autorizzati dalle amministrazioni comunali solo previo il parere, obbligatorio e vincolante, degli organismi territorialmente competenti.

Più precisamente, tali disposizioni - non considerate dall'Avvocatura generale nella ricostruzione posta a fondamento dei motivi di ricorso - stabiliscono, rispettivamente, al comma 11, che: «[i] Comuni, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della L. 10/2013, concedono le autorizzazioni di cui all'articolo 6, commi 5 e 6, all'abbattimento e alla modifica della chioma e dell'apparato radicale solo in casi motivati e improcrastinabili, nei quali è accertata l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, previo parere obbligatorio e vincolante degli organismi territorialmente competenti, che si possono avvalere della consulenza del servizio fitosanitario regionale» e, al comma 14, che «[a]i fini di cui ai commi 9, 11 e 13, per "organismi territorialmente competenti" si intendono gli uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per come previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera *c*) del D.lgs. n. 177/2016 e, in presenza di vincolo paesaggistico, i competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali».



Il ricorrente non ha però solo omesso di considerare tali norme della disciplina regionale, ma ha, anche, trascurato le previsioni del citato decreto interministeriale 23 ottobre 2014, in particolare quelle contenute nella parte finale del comma 1 dell'art. 9, dedicato alla tutela e salvaguardia degli alberi monumentali, ai sensi del quale: «[n]ell'eventualità in cui si rilevi un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, l'Amministrazione comunale provvede tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, dandone immediata comunicazione al Corpo forestale dello Stato, e predisponde, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento».

Dalla complessiva considerazione della disciplina statale posta a tutela degli alberi monumentali, come delineata dalla legge n. 10 del 2013 e dal d.interm. 23 ottobre 2014, è possibile, quindi, individuare due distinte tipologie di procedimento di autorizzazione agli interventi sugli alberi monumentali, connotate da diversi requisiti di legittimità.

Nella prima ipotesi, contemplata nell'art. 7, comma 4, della legge n. 10 del 2013, ogni intervento consistente nell'abbattimento o nella modifica della chioma o dell'apparato radicale dell'albero monumentale è subordinato ad una autorizzazione comunale che può essere rilasciata soltanto «per casi motivati ed improcrastinabili», previo parere obbligatorio e vincolante dei competenti uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, succeduti in questa competenza agli organi del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 177 del 2016.

Nella seconda, prevista dall'art. 9, comma 1, del decreto interministeriale 23 ottobre 2014 (disposizione la cui considerazione è stata completamente omessa dal ricorrente) è, invece, stabilito che nell'eventualità in cui si rilevi «un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana», l'amministrazione comunale può provvedere tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, senza necessità di richiedere alcun parere, ma dandone immediata comunicazione (che la legge della Regione Calabria richiede essere anche «previa», allo scopo di rafforzare la tutela) agli organi competenti e predisponendo, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento.

L'omessa considerazione di tali disposizioni vizia irrimediabilmente l'impugnativa, in quanto non ricostruisce esattamente la disciplina della Regione Calabria posta a tutela degli alberi monumentali e non individua correttamente i diversi requisiti a cui la disciplina statale subordina, a seconda che ricorra o meno un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, i provvedimenti di intervento sugli alberi monumentali, nonché la relativa tipologia.

Tali carenze comportano l'inammissibilità del ricorso, in conformità della giurisprudenza di questa Corte relativa ai casi di omessa o insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento (*ex multis*, sentenze n. 154 del 2019 e n. 133 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, recante «Adeguamento della normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)», promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

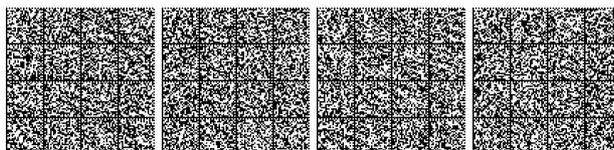
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 266

Ordinanza 18 novembre - 4 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Bilancio regionale - Stanziamento di capitoli di spesa non impegnabili contenenti «risorse liberate» a seguito di sentenze della Corte costituzionale favorevoli - Iscrizione e accertamento di somme corrispondenti alla compartecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale, nonché di quelle relative alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Sardegna 8 agosto 2019, n. 15, art. 4, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e); statuto speciale per la Sardegna, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 (Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2019, iscritto al n. 109 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2019 e depositato il 16 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 (Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie), per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, quest'ultimo in relazione alle disposizioni - in particolare l'art. 53 - ed ai principi di armonizzazione contabile dettati dal 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), nonché per violazione dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);



che l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019 - nel sostituire l'art. 3 della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019) - prevede, ai commi 2 e 3, lo stanziamento in appositi capitoli di spesa non impegnabili di somme costituenti «risorse liberate» in corrispondenza di contributi alla finanza pubblica disposti da precedenti manovre finanziarie statali e fatte oggetto di sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale in favore della medesima Regione autonoma Sardegna;

che, secondo il ricorrente, fino alla definizione di un apposito accordo con lo Stato, non sarebbero individuabili «risorse liberate» da iscrivere in bilancio regionale, anche se accantonate in apposito fondo;

che, in ogni caso, essendo pendenti giudizi civili ed amministrativi instaurati dalla Regione autonoma Sardegna contro il Ministero dell'economia e delle finanze avverso i provvedimenti di riparto dei contributi alla finanza pubblica tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'iscrizione e l'accertamento delle corrispondenti risorse nel bilancio regionale, difettando del necessario titolo giuridico, sarebbero qualificabili come operazioni contabili contrarie alla disciplina armonizzata prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che il comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019, nel prevedere l'iscrizione e l'accertamento nel bilancio regionale di somme corrispondenti alla compartecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale - compartecipazione maturata dal 2010 al 2016 per effetto di una sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna - non avrebbe tenuto conto, a giudizio del ricorrente, del fatto che tale pronuncia è stata appellata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sicché il previsto accertamento da parte della Regione non troverebbe una corrispondente spesa nel bilancio statale;

che, infine, il comma 4 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019, disponendo l'iscrizione e l'accertamento in bilancio di una somma relativa alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica trattenuto con decreti interministeriali, non avrebbe tenuto conto del fatto che questi ultimi, per gli anni 2010 e 2011, si sarebbero perfezionati anteriormente all'entrata in vigore delle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali), sicché anche in tal caso, per il ricorrente, la Regione autonoma Sardegna non disporrebbe di alcun titolo giuridico per procedere all'accertamento delle relative somme a titolo di restituzione, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. e dell'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, che impone a quest'ultima il rispetto della Costituzione, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica;

che la Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio, argomentando in ordine alla non fondatezza del ricorso statale;

che, in particolare, con riferimento ai commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019, ha dedotto che le norme regionali avrebbero inteso «evitare una appropriazione unilaterale al bilancio dello Stato di risorse statutariamente spettanti alla Regione autonoma della Sardegna per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di sua competenza» e che, comunque, sarebbero state correttamente applicate le sentenze n. 6 del 2019 e n. 77 del 2015 della Corte costituzionale;

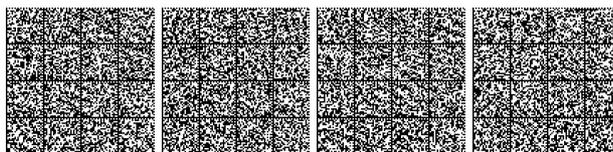
che, quanto alle prospettate violazioni dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011, la Regione autonoma Sardegna, con particolare riferimento all'impugnativa del comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019, ha sostenuto che la pendenza di un'impugnazione comporterebbe solo l'obbligo (di cui ha assicurato l'adempimento) di prevedere un apposito «fondo rischi» nel proprio bilancio;

che, infine, quanto al successivo comma 4, la resistente ha garantito la modifica della norma «con il primo DDL utile», rappresentando, comunque, che la somma non sarebbe stata utilizzata per finanziare nuova spesa, ma accantonata nel «fondo a garanzia degli equilibri del bilancio della Regione - esercizio 2019»;

che nelle more del giudizio, e precisamente in data 7 novembre 2019, lo Stato e la Regione autonoma Sardegna hanno stipulato un accordo in materia di finanza pubblica, in virtù del quale le parti si sono impegnate a ritirare i ricorsi pendenti ivi indicati, tra i quali è incluso anche quello introduttivo del presente giudizio;

che, inoltre, la legge della Regione Sardegna 6 dicembre 2019, n. 20 (Quarta variazione al bilancio 2019-2021 e disposizioni varie) ha abrogato le disposizioni introdotte dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019 e ha modificato il comma 4 del citato art. 4 della medesima legge regionale;

che, con atto depositato in data 28 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 6 aprile 2020, ritenendo che siano venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione delle disposizioni regionali indicate in ricorso;



che, con atto depositato in data 28 ottobre 2020, la Regione autonoma Sardegna 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. 232, n. 221 e n. 216 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 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

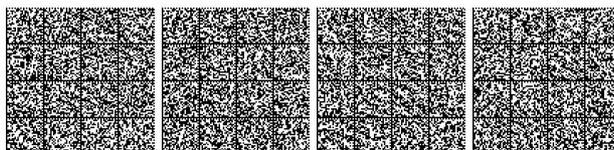
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200266





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 98

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 novembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Misure di salvaguardia - Possibilità per l’ente di gestione, ove istituito e operante, oppure per il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all’art. 3 della legge regionale n. 30 del 2020, di concedere, fino all’approvazione del piano del parco, deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Possibilità per l’ente di gestione, ove istituito e operante, oppure per il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all’art. 20 della legge regionale n. 30 del 2020, di concedere, fino all’approvazione del piano del parco, deroghe ai divieti previsti per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Costa Ripagnola” - Regime autorizzativo - Previsione che fino all’approvazione del piano per il parco sono consentiti determinati interventi edilizi nelle diverse zone del parco.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Regime autorizzativo - Previsione che fino all’approvazione del piano per il parco sono consentiti determinati interventi edilizi nelle diverse zone del parco.

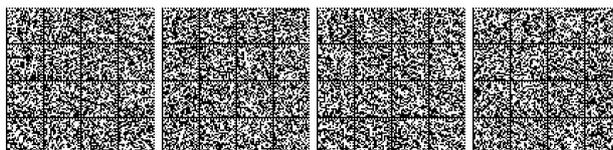
Ambiente - Norme della Regione Puglia - Istituzione del parco naturale regionale “Mar Piccolo” - Regime autorizzativo - Previsione che, fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, fino all’approvazione del piano per il parco, sono consentiti gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell’ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell’ambiente del 10 gennaio 2000.

- Legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo”), artt. 8, comma 6; 25, comma 5; 9, comma 1, lettere *f*), *g*) e *h*); e 26, comma 1, lettere *g*), *h*) e *i*), e comma 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato per legge

contro Regione Puglia, con sede in lungomare Nazario Sauro, 33 — 70121 Bari (BA) (C.F. 80017210727), in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6, 9, comma 1, lettere *f*), *g*) e *h*), 25, commi 5 e 26, comma 1, lettere *g*), *h*) e *i*) e comma 2, della legge della Regione Puglia del 21 settembre 2020, n. 30 «Istituzione dei parchi naturali “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo”», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 132 del 21 settembre 2020, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 20 novembre 2020

In data 21 settembre 2020, nel n. 132 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 21 settembre n. 30 rubricata Istituzione dei parchi naturali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo».



FATTO

Si premette che la legge regionale in esame istituisce parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo», ai sensi dell'art. 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette) e degli articoli 2 e 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia). In particolare, il Capo I (articoli da 1 a 17) disciplina il parco naturale regionale «Costa Ripagnola», che si estende nei territori dei Comuni di Polignano a Mare e di Monopoli, nonché nell'area marina prospiciente, mentre il Capo II (articoli da 18 a 33) disciplina il parco naturale regionale «Mar Piccolo», nel Comune di Taranto.

La normativa regionale, per ciascun parco naturale, individua l'Ente di gestione (articoli 2 e 19), la zonizzazione provvisoria, ossia la suddivisione in tre zone a tutela decrescente (articoli 3 e 20) i contenuti e l'iter di approvazione del Piano per il parco (articoli 4-5 e 21-22), la definizione di misure di salvaguardia (articoli 8 e 25), il regime autorizzatorio (articoli 9 e 26), nonché le sanzioni (articoli 13 e 30).

Entrambi i territori dei parchi naturali, istituiti dalla legge regionale, sono sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto dichiarati di notevole interesse pubblico con i decreti ministeriali 23 dicembre 1982 (Costa Ripagnola) e 1° agosto 1985 (Mar Piccolo).

Tali territori sono disciplinati dal Piano paesaggistico della regione Puglia (PPTR), approvato nel 2015 e attualmente in vigore, che è stato elaborato congiuntamente tra la Regione il Ministero per i beni e le attività culturali a seguito del Protocollo d'intesa del 2007 e dell'Accordo del 2015, sottoscritti ai sensi degli articoli 135 e 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, decreto legislativo n. 42 del 2004.

In particolare, è stato oggetto di pianificazione congiunta l'intero territorio regionale e non soltanto la parte di territorio interessata da specifici vincoli paesaggistici.

Entrambi i territori dei parchi sono quindi sottoposti alla specifica disciplina d'uso prevista nel vigente PPTR, stabilita nelle relative schede di identificazione e di definizione delle prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico (Scheda PAE 008 e Scheda PAE 140) e a quella relativa alle componenti presenti nelle aree dei parchi, all'esterno delle aree soggette ai vincoli disposti con i decreti ministeriali sopra richiamati.

I Piani per il parco previsti in relazione alle aree protette individuate dalla legge regionale dovranno quindi essere conformi alle previsioni del PPTR, come peraltro previsto anche dall'art. 98 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) di quest'ultimo Piano.

Il Comune di Polignano a mare e il Comune di Taranto non hanno ancora adeguato i propri strumenti urbanistici al PPTR approvato, nonostante sia già trascorso il termine di due anni per l'adeguamento, previsto dall'art. 145, comma 4, del Codice di settore.

La legge regionale che istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» è censurabile con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 8, comma 6, 9, comma 1, lettere *f*, *g* e *h*), 25, comma 5 e 26, comma 1, lettere *g*, *h* e *i*), e comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, giacché non rispettano il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall'art. 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché per la violazione degli articoli da 239 a 253 del codice dell'ambiente, decreto legislativo n. 152 del 2006, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, materia rientrante nelle competenze statali in materia di ambiente.

MOTIVI IN DIRITTO

Illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h), i) e comma 2, della legge regionale Puglia n. 30 del 21 settembre 2020 per violazione degli articoli 145, comma 3, del decreto legislativo, n. 42 del 2004, degli articoli da 239 a 253, in particolare gli articoli 242 e 252 del decreto legislativo, n. 152/2006 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

La normativa regionale denunciata, laddove disciplina gli interventi consentiti all'interno dei parchi in modo difforme e peggiorativo rispetto alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR vigente, contrasta con il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con ciò violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.



In particolare:

a) l'art. 8 della legge regionale, concernente le misure di salvaguardia del parco Costa Ripagnola, al comma 6 prevede: «Fatte salve le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e quelle contenute nel PPTR fino all'approvazione del piano del parco, l'ente di gestione, ove istituito e operante, oppure il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria ai sensi dell'art. 14, d'intesa con la struttura regionale di cui all'art. 23 della legge regionale 1911997, limitatamente alle zone due e tre di cui all'art. 3, per rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco, può concedere motivate deroghe ai divieti previsti dal comma 5, per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse».

Nonostante il richiamo al Codice di settore e al PPTR, nella sostanza la Regione consente in realtà all'ente gestore, in via transitoria, di derogare con propri provvedimenti alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR, con ciò violando il predetto principio di gerarchia dei piani, che pone il piano paesaggistico in posizione sovraordinata rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica, la cui disciplina si impone e non è derogabile dai piani subordinati. Deve infatti tenersi presente che, ai sensi del PPTR vigente, nell'area corrispondente alla zona tre del parco Costa Ripagnola, può essere consentita la realizzazione delle sole opere pubbliche e di pubblica utilità, nel caso in cui la Regione, verificata la sussistenza delle condizioni poste dall'art. 95 delle NTA (ossia la compatibilità dell'intervento con gli obiettivi di qualità di cui all'art. 37 delle stesse NTA e l'assenza di alternative localizzative e/o progettuali), autorizza l'intervento con delibera di Giunta regionale, in deroga alle prescrizioni previste dalla disciplina d'uso.

Si riportano di seguito gli articoli 95 e 37 delle NTA citate:

«Art. 95 Realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità

1. Le opere pubbliche o di pubblica utilità possono essere realizzate in deroga alle prescrizioni previste dal Titolo VI delle presenti norme per i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti, purché in sede di autorizzazione paesaggistica o in sede di accertamento di compatibilità paesaggistica si verifichi che dette opere siano comunque compatibili con gli obiettivi di qualità di cui all'art. 37 e non abbiano alternative localizzative e/o progettuali. Il rilascio del provvedimento di deroga è sempre di competenza della Regione.

2. Per le opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, per le quali sia richiesta l'autorizzazione paesaggistica, si applicano le disposizioni di cui all'art. 147 del Codice.

3. Sono comunque consentiti gli interventi in via d'urgenza per la difesa del suolo e la protezione civile, eseguiti nel rispetto della legge n. 225 del 24 febbraio 1992 e della specifica normativa regionale in materia. Per le suddette opere, realizzate d'urgenza, superati i motivi che ne hanno giustificato l'esecuzione devono essere previsti il ripristino dello stato dei luoghi ovvero adeguati interventi di riqualificazione e recupero delle caratteristiche paesaggistiche dei contesti».

CAPO II

OBIETTIVI DI QUALITÀ E NORMATIVE D'USO

Art. 37 Individuazione degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso

1. In coerenza con gli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico di cui al Titolo IV, Elaborato 4.1, il PPTR ai sensi dell'art. 135, comma 3, del Codice, in riferimento a ciascun ambito paesaggistico, attribuisce gli adeguati obiettivi di qualità e predispone le specifiche normative d'uso di cui all'Elaborato 5 — Sezione C2.

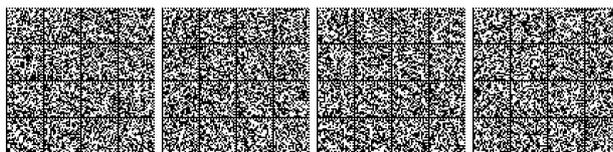
2. Gli obiettivi di qualità derivano, anche in maniera trasversale, dagli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico di cui al Titolo IV, nonché dalle «regole di riproducibilità» delle invarianti, come individuate nella Sezione B) delle schede degli ambiti paesaggistici, in ragione degli aspetti e caratteri peculiari che connotano gli undici ambiti di paesaggio.

3. Essi indicano, a livello di ambito, le specifiche finalità cui devono tendere i soggetti attuatori, pubblici e privati, del PPTR perché siano assicurate la tutela, la valorizzazione ed il recupero dei valori paesaggistici riconosciuti all'interno degli ambiti, nonché il minor consumo del territorio.

4. Il perseguimento degli obiettivi di qualità è assicurato dalla normativa d'uso costituita da indirizzi e direttive specificamente individuati nella Sezione C2) delle schede degli ambiti paesaggistici, nonché dalle disposizioni normative contenute nel Titolo VI riguardante i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti ricadenti negli ambiti di riferimento.

4-bis. Le disposizioni normative di cui innanzi, con particolare riferimento a quelle di tipo conformativo, vanno lette alla luce del principio in virtù del quale è consentito tutto ciò che la norma non vieta.

5. Il PPTR sostiene le proposte di candidatura Unesco relative a territori espressione dei caratteri identitari — dei paesaggi di Puglia, come individuati nelle strutture di cui al Titolo VI e assicura la salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco».



Conseguentemente, la previsione ora richiamata della legge regionale, se intesa nel senso di fare realmente salve le previsioni del PPTR, risulterebbe priva di ambito applicativo, in quanto prevede un regime di trasformazione del territorio meno stringente rispetto a quello stabilito dalla pianificazione paesaggistica. Come detto, infatti, l'art. 95 delle NTA del PPTR consente, nella predetta zona, soltanto le opere pubbliche e di pubblica utilità, e non anche quelle genericamente di interesse pubblico e permette la realizzazione delle predette opere soltanto sulla base dei rigorosi presupposti stabiliti e previa deliberazione della giunta regionale. Il vero intento della norma regionale è, quindi, quello di derogare transitoriamente alle previsioni del PPTR, fino all'approvazione del piano per il parco.

Analoghe censure valgono con riferimento alle misure di salvaguardia previste per il Parco Mar Piccolo, nel comma 5 dell'art. 25, che recita: «Fatte salve le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e de/paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e quelle del PPTR, fino all'approvazione del piano del parco, l'ente di gestione, ove istituito e operante, oppure il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria ai sensi dell'art. 30, d'intesa con la struttura regionale di cui all'art. 23 della legge regionale n. 19/1997, limitatamente alle zone due e tre di cui all'art. 20, per rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco, può concedere motivate deroghe ai divieti previsti dal comma 4, per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità».

b) L'art. 9 della legge regionale in esame, concernente il regime autorizzatorio del parco Costa Ripagnola, pur facendo formalmente salvi «eventuali vincoli maggiormente restrittivi» nonché «le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici vigenti, ove più restrittive», alle lettere g) h) i) del comma 1 individua gli interventi edilizi consentiti nelle diverse zone del parco, in contrasto con la disciplina d'uso già prevista nel PPTR.

In particolare, la predetta lettera g) prevede:

«limitatamente alla zona tre di cui all'art. 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona due e zona uno di cui all'art. 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001».

La previsione sembrerebbe consentire la realizzazione, nelle zone uno e due del parco Costa Ripagnola (cioè quelle sottoposte a maggior grado di tutela ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame) solo gli interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale e, nelle zone tre, gli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi anche la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

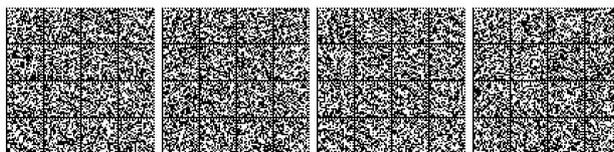
Tale disciplina è in contrasto con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda «vestizione» del decreto ministeriale del 23 dicembre 1982 (Scheda PAE008) e del decreto ministeriale 1º agosto 1985 (Scheda PAE0140) riferita alle prescrizioni dei territori costieri, ove ricadono in gran parte le zone tre, poiché all'interno di tali territori, costituiti dalle fasce di tutela paesaggistica dei trecento metri dalla costa, non è consentita, ai sensi della predetta scheda del PPTR, la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti per una volumetria aggiuntiva non superiore al venti per cento e in presenza di tutte le condizioni predeterminate dal medesimo PPTR, tra le quali: che gli interventi: (i) siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; (ii) comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; (iii) non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; (iv) garantiscano mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; (v) promuovano attività che consentano la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento, ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio.

Si riportano le prescrizioni contenute nella la scheda «Dichiarazione di notevole interesse pubblico PAE0008 Sistema delle tutele Prescrizioni per i Territori Costieri»:

1 «Nei territori costieri non sono ammissibili piani, progetti e interventi che comportano:

a1) la realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali;

a2) mutamenti di destinazione d'uso di edifici esistenti per insediare attività produttive industriali e della grande distribuzione commerciale;



a3) la realizzazione di recinzioni che riducano l'accessibilità alla costa e la sua fruibilità visiva e l'apertura di nuovi accessi al mare che danneggino le formazioni naturali rocciose o dunali;

a4) trasformazione del suolo che non utilizzi materiali e tecniche costruttive che garantiscano permeabilità;

a4) escavazione delle sabbie se non all'interno di un organico progello di sistemazione ambientale;

a5) la realizzazione e l'ampliamento di grandi impianti per la depurazione delle acque reflue, di impianti per lo smaltimento e recupero dei rifiuti, fatta eccezione per quanto previsto al punto 2; a8) realizzazione e ampliamento di impianti per la produzione di energia, fatta eccezione per gli interventi indicati nella parte seconda dell'elaborato del PPTR 4.4.1

2 Fatte salve le norme in materia di condono edilizio, nel rispetto degli obiettivi di Qualità e delle normative d'uso di cui alla sezione precedente della presente scheda, nonché degli atti di governo del territorio vigenti ove più restrittivi, sono ammissibili piani, progetti e interventi diversi da quelli di cui al punto 1, nonché i seguenti:

b1) la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20%, purché detti piani e/o progetti e interventi:

siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili;

comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi:

non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa;

garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili:

promuovano attività che consentano la produzione di firme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento, ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio;

b2) la realizzazione di aree a verde attrezzato con percorsi e spazi di sosta pedonali e per mezzi di trasporto non motorizzati, con l'esclusione di ogni opera comportante la impermeabilizzazione dei suoli;

b3) la realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e altre attività connesse al tempo libero, che non compromettano gli elementi naturali e non riducano la fruibilità ed accessibilità dei territori costieri e di quelli contermini ai laghi, che siano realizzate con materiali eco-compatibili, senza utilizzo di materiali cementati di qualsiasi genere e fondazioni nel sottosuolo, nel rispetto delle specifiche norme di settore e purché siano installate senza alterare la morfologia dei luoghi;

b4) la realizzazione di aree di sosta e parcheggio, progettate in modo che non compromettano i caratteri naturali, non aumentino la frammentazione dei corridoi di connessione ecologica e che non comportino la realizzazione di superficie impermeabili, garantendo la salvaguardia delle specie vegetazionali naturali che caratterizzano il paesaggio costiero o lacuale e prevedendone la piantumazione in misura adeguata alla mitigazione degli impatti e al migliore inserimento paesaggistico;

b5) la realizzazione di porti, infrastrutture marittime, sistemazioni idrauliche e relative opere di difesa se inserite in organici piani di assetto e progetti di sistemazione ambientale, utilizzando tecnologie/materiali appropriati ai caratteri del contesto e opere di mitigazione degli effetti indotti dagli interventi in coerenza con il progetto territoriale "valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri" elab. 4.2.4 del PPTR.

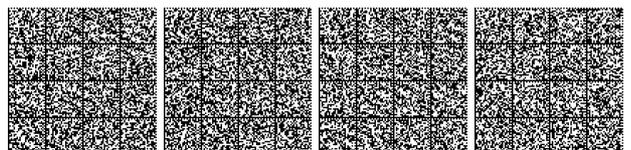
b6) La realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici finalizzati alla riqualificazione di insediamenti esistenti, purché la posizione e la disposizione planimetrica non contrastino con la morfologia dei luoghi e le tipologie, i materiali e i colori siano coerenti con i caratteri paesaggistici dell'insediamento;

b7) la realizzazione di opere infrastrutturali a rete interrate pubbliche e/o di interesse pubblico, a condizione che siano di dimostrata assoluta necessità e non siano localizzabili altrove;

b8) realizzazione di opere migliorative incluse le sostituzioni o riparazioni di componenti strutturali, impianti o parti di essi ricadenti in un insediamento già esistente.

3 Pur nel rispetto delle presenti norme, sono auspicabili piani, progetti e interventi:

c 1) volti ad assicurare il mantenimento o il ripristino delle condizioni di equilibrio con l'ambiente per la tutela o il recupero dei caratteri idro-geo-morfologici e dei complessi vegetazionali naturali esistenti, i rimboschimenti effettuati con modalità rispondenti ai criteri di silvicoltura naturalistica e ai caratteri paesistici dei luoghi, nonché le opere di forestazione secondo le prescrizioni di polizia forestale;



c2) per la realizzazione di sistemi per la raccolta e di riuso delle acque piovane di reti idrico/fognarie duali, di sistemi di affinamento delle acque reflue preferibilmente attraverso tecniche di lagunaggio e litodepurazione anche ai fini del loro riciclo;

c3) per la realizzazione di percorsi per per la “mobilità dolce” su viabilità esistente, senza opere di impermeabilizzazione dei suoli e correttamente inserite nel paesaggio;

c4) per la ristrutturazione edilizia di manufatti legittimamente esistenti che preveda la rimozione di parti in contrasto con le qualità paesaggistiche dei luoghi e sia finalizzata al loro migliore inserimento nel contesto paesaggistico».

Analoghe censurabili previsioni, volte a individuare gli interventi edilizi consentiti all’interno del parco, sono contenute nell’art. 26, comma 1, lettere *g)*, *h)* e *i)*, per il Parco Mar Piccolo.

Le norme regionali, ponendosi in contrasto con la disciplina d’uso dei beni paesaggisticamente vincolati posta dal PPTR, sono illegittime per violazione del principio della gerarchia dei piani, sancito dall’art. 145 del Codice di settore. Il generico richiamo al Codice di settore o al PPTR, in presenza di una disciplina vistosamente difforme, non può certamente mettere al riparo le richiamate previsioni regionali dalla censura di illegittimità costituzionale delle stesse.

Nell’impianto dell’ordinamento nazionale della tutela del paesaggio, infatti, il piano paesaggistico si pone quale piano direttore generale, sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica, sia settoriale. Esso pertanto rappresenta, per così dire, la «Costituzione del territorio», in quanto esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio e deve porsi evidentemente e necessariamente in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo. Conseguentemente, così come per la Costituzione nel sistema delle fonti normative, la modifica del predetto piano deve richiedere procedure non ordinarie, ma rinforzate e aggravate, che consentano da un lato, una più approfondita e meditata valutazione, dall’altro lato una più ampia condivisione, acquisita con la partecipazione determinante di una pluralità di attori istituzionali, che trascenda la singola compagine politico-amministrativa regionale che, in un determinato momento politico-istituzionale, si trova a essere titolare della funzione.

Codesta Corte, anche recentemente, ha affermato: «(...) non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, “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”; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013» (sentenza n. 210 del 2016).

Il piano paesaggistico, a differenza degli altri strumenti di pianificazione, è finalizzato alla protezione e alla pianificazione della tutela delle zone di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico, al fine di programmare la salvaguardia dei valori tutelati mediante una disciplina d’uso dei vincoli idonea ad assicurare il superamento dell’episodicità, inevitabilmente connessa all’esame dei singoli interventi autorizzatori, ove decisi «caso per caso» in assenza di piano.

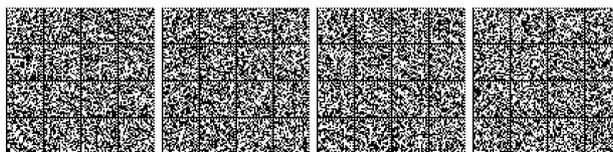
Il piano paesaggistico costituisce pertanto uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo del vincolo paesaggistico, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico.

Gli strumenti territoriali o urbanistici regionali non possono pertanto prevedere disposizioni diverse o peggiorative rispetto alle disposizioni del piano paesaggistico, potendo eventualmente disciplinare le aree vincolate solo con previsioni aggiuntive e più restrittive, tali da tutelare in modo ancora più pregnante il paesaggio e/o l’ambiente.

Con le norme sopra illustrate, al contrario, la Regione Puglia ha disciplinato unilateralmente, in modo diverso e meno restrittivo rispetto alla disciplina d’uso dettata dal PPTR vigente, adottato d’intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati, richiamando solo formalmente il rispetto della predetta disciplina d’uso contenuta nel PPTR che — tuttavia — viene svuotata dei suoi contenuti essenziali di tutela.

Le norme regionali sopra richiamate, pertanto, violano l’art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, giacché non rispettano il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall’art. 145, comma 3, del Codice di settore (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 2008).

c) Il medesimo art. 26 rubricato «Regime autorizzativo» risulta censurabile in relazione alle disposizioni contenute negli articoli da 239 a 253 del codice dell’ambiente, decreto legislativo n. 152 del 2006, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, considerato che la materia della bonifica ambientale rientra nelle competenze statali. La disposizione



regionale infatti, al comma 1, prevede espressamente che: «Fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, all'approvazione del piano per il parco, oltre agli interventi autorizzati ai sensi dell'art. 25, comma 5, sono consentiti:

j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'ambiente 10 gennaio 2000 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante, dallo stato di contaminazione presente nel sito».

Un'interpretazione rigorosa della disposizione potrebbe portare a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli specificamente menzionati (tra cui le misure d'emergenza).

Al contrario, un'interpretazione sistematica della norma stessa dovrebbe, invece, condurre all'opposta soluzione di includere tra gli interventi consentiti anche le ulteriori misure di cui alla Parte quarta, Titolo quinto del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'eventuale adesione, dunque, alla prima delle due opzioni interpretative, maggiormente rigorosa, fa emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia «tutela dell'ambiente», in cui è ricompresa la disciplina dei rifiuti (*ex plurimis*, Corte Costituzionale sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 269 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nonché, in particolare, la bonifica dei siti inquinati come disciplinata dagli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (sentenze Corte Costituzionale n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati (Corte Costituzionale sentenza n. 126 del 2018), stante la peculiarità dei siti in questione, cui il legislatore ha inteso riconoscere specifica rilevanza attraverso la previsione di una normativa differenziata legata alla specifica destinazione delle suddette aree.

Codesta stessa Corte con la sentenza n. 214 del 2008, affrontando il tema della bonifica dei siti contaminati, dopo le modifiche introdotte dal suddetto decreto legislativo n. 152 del 2006, ha precisato che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (Corte Costituzionale sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007).

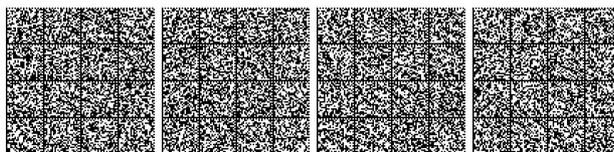
Spetta, infatti, alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. «In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare misure emergenziali specifiche in relazione alla specificità dei siti ivi compresi i cosiddetti valori soglia» (*cfr.* Corte Costituzionale sentenze n. 247 del 2009, n. 246 del 2006 e n. 307 del 2003).

Pertanto, anche qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle regioni, deve ritenersi prevalente la disciplina statale, anche in ragione della sussistenza di un interesse unitario alla regolamentazione omogenea di siti che travalicano l'interesse locale e regionale.

Quanto sopra, tenendo altresì conto della necessaria incidenza sul «governo del territorio» di detta disciplina, da ciò derivandone, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica *latu sensu* considerata, «la conseguente compressione delle attribuzioni regionali in materia di pianificazione, come diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze» (Corte Costituzionale sentenza n. 126 del 2018 anzidetata).

P. Q. M.

Voglia codesta eccellentissima Corte costituzionale, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6, 9, comma 1 lettere f), g) e h), 25, commi 5 e 26, comma 1, lettere g), h) e i) e comma 2, della legge della Regione Puglia del 21 settembre n. 30 «Istituzione dei parchi naturali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo"», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 132 del 21 settembre 2020.



Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, la seguente documentazione:

- 1) delibera del Consiglio dei ministri del 20 novembre 2020
- 2) legge della Regione Puglia n. 30/2020
- 3) NTA del PPTR;
- 4) Scheda PAE0008 del PPTR.

Roma, 20 novembre 2020

Il Vice Avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

L'Avvocato dello Stato: MARCHINI

20C00297

N. 170

Ordinanza del 10 dicembre 2019 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di T. S.

Reati e pene - Delitto di lesioni stradali gravi di cui all'art. 590-bis, primo comma, del codice penale - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela nell'ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento.

- Codice penale, art. 590-bis, primo comma; decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103).

TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

SEZIONE 1ª PENALE

Il Giudice, dott. Maddalena Torelli, decidendo sulla richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale ex art-1 legge costituzionale n. 1148 ed art. 23 legge n. 87/53 formulata all'odierna udienza dalla difesa dell'imputato T. S. ha pronunciato la seguente ordinanza.

T. S. veniva citato davanti a questo Tribunale, con decreto di citazione diretta a giudizio del 6 marzo 2018, per rispondere del reato di cui all'art. 590-bis codice penale;

Accogliendo l'istanza della difesa, questo Giudice ritiene necessario sollevare questione di legittimità costituzionale:

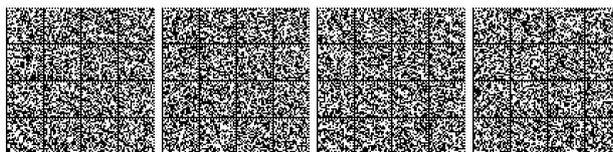
- dell'art. 590-bis codice penale (come sostituito dall'art. 1 della legge 23 marzo 2016 n. 41);
- del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, recante «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere a) e b), e 17 della legge 23 giugno 2017, n. 203», nella parte in cui non prevedono la procedibilità a querela per i delitti previsti dal primo comma del predetto art. 590-bis codice penale nelle ipotesi di lesioni personali "gravi" per le quali la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento.

Ad avviso del Tribunale (ed accogliendo i rilievi della difesa), tali previsioni si pongono in contrasto e violazione dei principi sanciti dagli articoli 3, 13 comma 2 e 27 comma 3 della Costituzione, sotto i profili di ragionevolezza della sanzione penale in rapporto al principio di uguaglianza davanti alla legge, alla concreta offensività del fatto ed alla finalità rieducativa della pena.

Ragioni

— Fatto

T. S. è imputato in ordine al reato di cui all'art. 590-bis codice penale «per avere, per negligenza, imprudenza, imperizia, inosservanza delle norme sulla circolazione stradale – in particolare per avere – alla guida di autovettura targata , percorrendo centro abitato di Lecce con direzione di marcia San Cataldo-Lecce, tenuto una condotta di guida



poco attenta in relazione allo stato dei luoghi (centro abitato) e comunque per non avere prestato la dovuta attenzione alla guida ed alla strada innanzi a sé, investendo da tergo il velocipede marca “ ” che lo precedeva condotto da L. P. , impattava dapprima sul cofano e successivamente sul parabrezza per poi rovinare in terra – cagionando al detto L. P. , a seguito del violento impatto avvenuto con detta auto, lesioni gravi consistite in “emorragia sub aracnoidea consecutiva a traumatismo senza menzione di ferita intracranica esposta senza perdita di conoscenza in politrauma della strada” giudicate con pericolo di vita». In Lecce il “ ”.

L’addebito consiste nell’aver cagionato alla persona offesa lesioni ‘gravi’ per incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore ai quaranta giorni (*ex* combinato disposto degli artt. 590-*bis* comma 1 codice penale e 583 comma 1 lett.1] codice penale).

Tuttavia, dagli atti emerge che la persona offesa sig. L. P. :

- non subiva alcuna perdita di conoscenza (*cf.* capo di imputazione e referto di P.S. del “ ”);
- non si trovava in situazioni di incapacità tali da rendere difficoltosa un’eventuale iniziativa giudiziaria volta a sollecitare la persecuzione penale del responsabile delle lesioni e, quindi, scientemente e volutamente non sporgeva atto di denuncia-querela nei confronti dell’odierno imputato;
- quanto sopra è confermato dal fatto che coltivava diritti e ragioni inoltrando richiesta risarcitoria all’Allianz S.p.a., compagnia che assicurava per la responsabilità civile automobilistica il mezzo condotto dall’imputato in occasione del sinistro, ottenendo dalla predetta compagnia l’integrale risarcimento dei danni subiti mediante la ricezione di euro 250.000,00 con assegno del 21 giugno 2017 e di ulteriori euro 125.000,00 con assegno del 4 agosto 2017 e sottoscrivendo personalmente l’atto di quietanza 1° agosto 2017 con cui veniva riconosciuto altresì il pagamento di ulteriori somme a titolo di spese legali (documentazione versata in atti dalla difesa all’udienza del 10 luglio 2018).

— Sulla rilevanza

La questione appare certamente rilevante perché, nel caso sottoposto all’esame, la persona offesa non ha presentato querela e vi è prova in atti che essa sia stata integralmente risarcita per i danni subiti.

Ne consegue che, laddove il reato contestato all’imputato fosse perseguibile a querela di parte nei casi di avvenuto ristoro dei danni, ricorrerebbe declaratoria di non punibilità.

Al contrario, non può essere esclusa la responsabilità colposa dell’agente, sicché il processo potrebbe concludersi con una sentenza di condanna dello stesso.

— Questione di legittimità costituzionale dell’art. 590-*bis* codice penale e del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 per contrasto con gli articoli 3, 13 comma 2 e 27 comma 3 della Costituzione

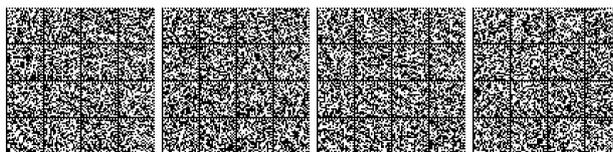
Com’è noto, l’art. 590-*bis* codice penale è stato oggetto di recente novella legislativa ad opera della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 281 ed al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

Per chiunque cagioni per colpa ad altri una lesione personale ‘grave’ con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è stata prevista la procedibilità d’ufficio.

Nell’ottica di limitare la perseguibilità d’ufficio, alle situazioni ritenute più gravi onde deflazionare il carico di contenzioso, l’art. 1, comma 16, lettera *a*) della legge n. 103 del 2017 ha delegato il Governo, entro un anno dall’entrata in vigore del provvedimento, a «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all’art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d’ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell’art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità».

Il Governo, con l’adozione del decreto legislativo n. 36 del 2018, non ha annoverato l’art. 590-*bis*, primo comma, codice penale tra le fattispecie oggetto della modifica del regime di procedibilità.

Ad oggi, pertanto, per chiunque cagioni per colpa ad altri una lesione personale ‘grave’ con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale continua ad essere prevista la procedibilità d’ufficio, benché il reato sia punito con pena (reclusione da tre mesi a un anno) compresa nella forbice edittale per la quale il legislatore delegante aveva previsto l’introduzione della condizione di procedibilità della querela.



Sotto tale profilo, pertanto, le lesioni personali ‘gravi’ di cui al primo comma dell’art. 590-*bis* codice penale sono state parificate a quelle ‘gravissime’ – che determinano malattie insanabili, perdite permanenti, deformazioni e/o sfregi permanenti – nonché a quelle determinate dalle condotte indicate nei commi successivi dell’art. 590-*bis* codice penale, ovverosia:

- l’essersi l’autore posto alla guida di un veicolo a motore in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psicofisica conseguente all’assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (commi 2, 3, 4);
- l’aver proceduto in un centro urbano ad una velocità pari o superiore al doppio di quella consentita e comunque non inferiore a 70 km/h rispetto a quella massima consentita (comma 5 lettera 1);
- l’aver attraversato un’intersezione con il semaforo disposto al rosso ovvero circolato contromano (comma 5 lettera 2);
- l’aver eseguito manovra di inversione del senso di marcia in prossimità o in corrispondenza di intersezioni, curve o dossi o eseguito sorpasso di un altro mezzo in corrispondenza di un attraversamento pedonale o di linea continua (comma 5 lettera 3).

Nella scelta del legislatore si rinviene una evidente eccezione al regime di procedibilità previsto per il delitto di lesioni colpose, anche se gravi o gravissime, di cui all’art. 590 codice penale che – salvo le ipotesi in cui la colpa discenda dalla violazione di norme sulla sicurezza e/o igiene sul lavoro – risulta sempre procedibile a querela.

Di regola, infatti, l’esercizio dell’azione penale per il delitto di lesioni colpose dipende dalla volontà della persona offesa.

In quanto titolare dell’interesse tutelato dalla norma, è quest’ultima a condizionare la procedibilità, reputandosi la sua volontà preminente sull’interesse della collettività.

A fronte di un tale bilanciamento di interessi, il legislatore del 2016 e di poi quello del 2018 hanno, invece, previsto per il delitto di cui all’art. 590-*bis* codice penale la procedibilità d’ufficio.

Il rigore di tale scelta, sebbene possa ritenersi giustificato da finalità di prevenzione generale, pecca però di irragionevolezza nella parte in cui, in presenza di condotte che ricadono nelle ipotesi di cui al primo comma dell’art. 590-*bis* codice penale, non da alcuna rilevanza alle vicende risarcitorie che siano eventualmente conseguite all’evento colposo.

Noto è che la circolazione stradale costituisce un rischio che la società, stante la sua utilità e, oramai, indispensabilità ai fini di mobilità per motivi di lavoro, piacere o altro, fa proprio e che, pertanto, rientra tra quelli cd. consentiti.

Proprio in ragione dei pericoli, seppure consentiti, discendenti dalla guida di veicoli e motocicli, l’ordinamento impone particolari obblighi che l’utente della strada è tenuto ad osservare.

Tra questi, la sottoscrizione di una polizza assicurativa per la responsabilità civile da sinistro stradale.

Orbene, è proprio il contesto lecito (circolazione stradale) in seno al quale si verifica l’evento colposo che rende la procedibilità d’ufficio – anche – per i casi di cui al primo comma dell’art. 590-*bis* codice penale contraria al principio di ragionevolezza, che trova il suo principale appiglio costituzionale nell’art. 3.

Da qui i ritenuti profili di irragionevolezza della sanzione penale in rapporto al principio di uguaglianza davanti alla legge (art. 3 Cost.), alla concreta offensività del fatto (art. 13 comma 2 Cost.) ed alla finalità rieducativa della pena (art. 27 comma 3 Cost.).

Limitatamente ai casi in parola, l’automatico esercizio dell’azione penale appare eccessivo ed irragionevole.

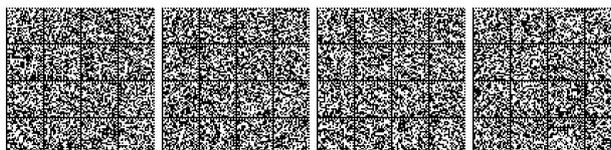
A fronte di un integrale risarcimento dei danni patiti dalla persona offesa e (come meglio si dirà di seguito) di un’assenza di situazioni di allarme sociale (quali quelle disciplinate dai commi dal 2 al 6 dell’art. 590-*bis* codice penale), appare ingiusto ed irragionevole assoggettare il soggetto agente a procedimento penale nonostante la mancanza di una espressa richiesta punitiva da parte del soggetto interessato in via diretta e nonostante l’avvenuto integrale risarcimento dei danni, per il sol fatto che le lesioni cagionate abbiano superato la soglia dei quaranta giorni.

Non si sconosce come l’evento lesivo costituisca parte della fattispecie e sia, sempre e comunque, conseguenza della violazione di una regola cautelare posta a presidio della sicurezza della circolazione stradale.

Tuttavia, anche se detto solo per inciso, è innegabile come il superamento o meno dei quaranta giorni di prognosi finisca con l’essere ancorato a situazioni spesso esageratamente fortuite o accidentali che, in presenza di violazioni del tutto analoghe, possono portare o meno al superamento della soglia e, quindi, alla procedibilità o meno d’ufficio.

Né si può obiettare che un’infermità di durata superiore ai quaranta giorni renda di per sé sola la persona offesa impossibilitata, per incapacità, ad ottemperare all’obbligo legale di presentazione dell’atto di querela entro i tre mesi e, quindi, ad intraprendere per tempo la punizione dell’autore del reato.

Invero l’art. 124 codice penale prescrive l’obbligo di esercitare il diritto in parola entro tre mesi dal giorno della «notizia» del fatto che costituisce reato e non da quello del fatto stesso.



Ben può accadere, pertanto, che la vittima, una volta ripresasi e avuta coscienza dell'accaduto, possa decidere di sollecitare la persecuzione penale del responsabile delle lesioni senza che la sua pregressa situazione di incapacità abbia comportato conseguenze irreparabili in ordine ad eventuali iniziative giudiziarie.

Al di là dell'inequivoco tenore letterale del comma primo dell'art. 124 codice penale («dal giorno della notizia del fatto»), la giurisprudenza di legittimità ha più e più volte sottolineato: come il termine per proporre querela cominci a decorrere dal momento in cui il titolare del relativo diritto si sia reso conto di tutte le connotazioni oggettive e soggettive necessarie per l'integrazione del reato; come ai fini della decorrenza occorre che l'offeso abbia avuto conoscenza precisa, certa e diretta del fatto delittuoso, in maniera da possedere tutti gli elementi di valutazione onde determinarsi; come il termine per la proposizione della querela decorre non dalla data di commissione del reato, ma da quella (eventualmente posteriore) in cui la persona offesa è venuta a conoscenza del fatto costituente l'illecito penale, intendendosi per conoscenza la piena cognizione di tutti gli elementi che consentono la valutazione dell'esistenza del reato (cfr. Sez. IV, 8.4.1998, n. 5007; Sez. V, 20.1.2000, n. 3315; Sez. II, 27.1.1999, n. 2863; Sez. III, 13.5.2009, n. 25986; Sez. V, 9.7.2008, n. 33466).

In definitiva, si ritiene che l'art. 590-bis, comma 1, codice penale viola il principio di ragionevolezza ed uguaglianza nella parte in cui, ai fini della procedibilità, non attribuisce alcuna rilevanza all'eventuale risarcimento del danno patito dalla persona offesa.

La norma finisce di fatto con il trattare in modo uguale situazioni tra loro differenti: in caso di lesioni gravi causate per colpa durante la guida di veicoli a motore, l'automobilista c.d. modello, che abbia sempre rispettato tutte le prescrizioni all'uopo richieste dalla legge, verrà trattato allo stesso modo di colui il quale circoli ignorando le norme del codice della strada o, in particolare, guidi un mezzo privo di copertura assicurativa.

Anche a voler considerare la diversa funzione che la norma penale assolve, rispetto a quelle in materia di r.c.a., appare ben difficile disconoscere come, in casi di tal fatta, il sistema normativo difetti dal punto di vista della sua coerenza interna, e quindi sotto il profilo della ragionevolezza.

Con sentenza n. 84/97, la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare che «la ragionevolezza deve trovare applicazione non solo all'interno dei singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema». Oltre che sotto il profilo della coerenza sistematica dell'ordinamento, l'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore del 2016 emerge, altresì, dal punto di vista della proporzionalità tra mezzi scelti e finalità perseguite. Già si è detto che la «ratio» degli interventi normativi del 2016 è quella della sicurezza stradale, derivante dall'allarme sociale suscitato dal crescente fenomeno delle «vittime della strada», come confermato dalla stessa Consulta con la recente sentenza n. 223/19.

Ebbene, a fronte di ciò, la scelta di assoggettare tutte le ipotesi previste dall'art. 590-bis codice penale ad un regime di procedibilità d'ufficio appare eccessivamente rigorosa.

Il canone della proporzionalità avrebbe, diversamente, dovuto imporre al legislatore di bilanciare il rapporto finalità-mezzi in ragione della gravità delle condotte colpose, che, dal punto di vista dell'allarme sociale, non possono certamente considerarsi paritetiche.

Mentre il primo comma dell'art. 590-bis codice penale, stante la sua genericità, ricomprende qualsiasi condotta colposa, anche di lievissima gravità, in cui ciascun automobilista – sebbene attento e diligente – può erroneamente incappare, i commi successivi descrivono ipotesi ben più pericolose, che, proprio in ragione di detta loro gravità, sono state trattate autonomamente rispetto alle ipotesi di cui al comma primo.

È allora evidente come l'allarme sociale che esse comportano e le finalità perseguite dal legislatore giustificano la previsione della procedibilità d'ufficio per le ipotesi di cui ai commi 2 e seguenti dell'art. 590-bis codice penale.

Non altrettanto, però, può dirsi per quelle di cui al primo comma che non appaiono tali da imporre la medesima previsione, ancor più in presenza di avvenuto integrale risarcimento e mancanza di volontà punitiva da parte dell'offeso.

Sulla base di tali considerazioni, appare, pertanto, agevole individuare la sproporzione tra finalità e mezzi laddove, con la modifica dell'art. 590-bis codice penale si è prevista la procedibilità d'ufficio anche con riferimento a condotte che non contengono quella pericolosità che si mirava a contenere e che peraltro, quasi sempre, sono seguite da integrale risarcimento.

Limitatamente a queste ipotesi, l'interesse della collettività, sotteso alla scelta della procedibilità d'ufficio, avrebbe invece dovuto soccombere a confronto con quello della persona offesa.

Condizionando l'azione penale alla querela si sarebbe conferito alla fattispecie un maggiore equilibrio: quando la condotta colposa è estranea dalle ipotesi, certamente gravi, previste dai commi dal secondo in poi, e quando il risarcimento è stato effettuato, è la persona offesa l'unico soggetto legittimato a decidere in ordine all'opportunità o meno di ottenere anche la punizione dell'autore.



La scelta, invece, di avviare l'azione penale d'ufficio e, quindi, di assoggettare a procedimento penale sempre e comunque l'automobilista che cagiona lesioni superiori ai quaranta giorni, finisce per creare una contraddizione nello stesso ordinamento che, per un verso, ammette la circolazione stradale ma, dall'altro, punisce in ogni caso quelle condotte che – sebbene colpose – rappresentano tuttavia un risvolto inevitabile della circolazione stessa, ovvero il risvolto negativo di quel rischio che la collettività ha consentito rendendo lecita la circolazione automobilistica. Esse sono, quindi, immanenti alla circolazione stradale, che è autorizzata e reputata lecita.

Appaiono evidenti la sperequazione e l'incoerenza interna che si vengono a creare in seno ad un ordinamento che, in altre situazioni non caratterizzate da particolare pericolosità e/o allarme sociale, ha introdotto cause di estinzione del reato in presenza di condotte risarcitorie (si pensi all'art. 162-ter codice penale di recente introduzione) o cause di non punibilità per particolare tenuità del fatto addirittura per reati puniti con pena detentiva fino a cinque anni (art. 131-bis codice penale).

Senza considerare l'avvilimento della finalità deflattiva del contenzioso penale sottesa a recenti interventi legislativi e la vanificazione del ricorso allo strumento risarcitorio quale forma di ristoro del detrimento subito dall'offeso.

Tutte le osservazioni che precedono valgono anche per quanto riguarda il decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, che, avendo continuato a prevedere la procedibilità d'ufficio per le ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 590-bis codice penale, va sottoposto a questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3, 13 comma secondo e 27 comma terzo della Costituzione.

La materia della procedibilità è stata da ultimo interessata da detto decreto, che ha dato attuazione alla delega prevista dall'art. 1, commi 16, lettera a) e b) e 17 della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Al fine di ottenere un effetto deflattivo del contenzioso, con la suddetta legge è stato delegato il governo affinché modificasse il regime di procedibilità – rendendolo a querela – per tutti i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 codice penale e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, facendo comunque salva la procedibilità d'ufficio qualora, alternativamente: – la persona offesa sia incapace per età o infermità; – ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero quelle di cui all'art. 339 codice penale; – nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità.

Tra i reati interessati dal suddetto mutamento di procedibilità non è stato, tuttavia, ricompreso l'art. 590-bis, comma 1, codice penale, sebbene compatibile, dal punto di vista del massimo edittale (reclusione fino a un anno, per le lesioni gravi, e fino a tre anni per quelle gravissime) con i parametri forniti dal delegante (pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni).

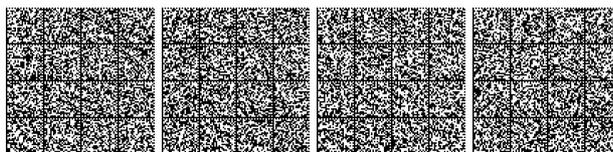
Il delegato ha, evidentemente, reputato che la fattispecie in parola rientrasse in una delle tre eccezioni – in particolare, la prima – in presenza delle quali si dovesse far salva la procedibilità d'ufficio: «la persona offesa sia incapace per età o infermità».

Com'è noto, l'omessa inclusione dell'art. 590-bis, comma 1, codice penale, tra i reati procedibili a querela ha costituito oggetto di recente trattazione da parte della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 223/2019, resa il 25 settembre 2019 e depositata il 24 ottobre 2019, la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, sollevata dal Tribunale ordinario di La Spezia in riferimento all'art. 76 Cost., proprio nella parte in cui non prevedeva la procedibilità a querela dell'art. 590-bis, comma 1, codice penale.

Sul punto è stato affermato che «era in facoltà del Governo ritenere che una tale esigenza di tutela rafforzata ricorra anche rispetto al delitto di lesioni stradali gravi o gravissime previste dall'art. 590-bis, primo comma, codice penale, che è produttivo di notevoli conseguenze pregiudizievoli per la salute della vittima, le quali a loro volta possono determinare una situazione di incapacità, transitoria o permanente, tale da renderle più difficoltosa una eventuale iniziativa giudiziaria volta a sollecitare la prosecuzione penale del responsabile delle lesioni».

Non si intende qui riproporre temi già affrontati con la sopra richiamata sentenza della Corte, nel senso che la questione posta all'attenzione non verte sull'arbitraria omissione di previsione, da parte del legislatore delegato, della procedibilità a querela del delitto in esame sebbene esso preveda pene detentive inferiori nel massimo al limite di quattro anni indicato dalla legge delega, né sulla possibilità o meno di discrezionalità nell'attuazione della delega da parte del legislatore delegato.



Essa riguarda, piuttosto, il fatto che se è pur vero che l'evento lesivo può pregiudicare l'iniziativa giudiziaria della persona offesa, non può, al contempo, negarsi che, in presenza di un documentato risarcimento del danno, come nel caso di specie, detto rischio debba considerarsi scongiurato.

Anzi, ne è provata la sua inesistenza.

Il Governo, nel dare attuazione alla legge delega n. 103/17, avrebbe, quindi, dovuto escludere la procedibilità d'ufficio – prevedendo quella a querela, in linea con lo spirito deflattivo della legge medesima – tutte le volte in cui alle condotte di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* codice penale sia seguito il risarcimento del danno patito dalla persona offesa.

La mancata sottrazione delle ipotesi in parola dal regime di procedibilità d'ufficio ha nuovamente reso la fattispecie in parola irragionevole, con conseguente inevitabile contrasto con le norme costituzionali sopra già richiamate, poiché impositiva di un trattamento sperequato tutte le volte in cui quella condizione di «incapacità per età o infermità» della parte lesa manchi, stante il positivo esito della procedura risarcitoria.

Irragionevole, in sostanza, appare la tutela rafforzata in tutte quelle ipotesi in cui non ricorrono situazioni tali da rendere difficoltosa un'eventuale situazione giudiziaria volta a sollecitare la persecuzione penale del responsabile delle lesioni.

Si ribadisce come il c.d. automobilista modello, che abbia sempre regolarmente corrisposto i prescritti premi assicurativi, che sia accidentalmente incappato in una violazione colposa di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* codice penale e che abbia provveduto al risarcimento delle lesioni patite dalla persona offesa (la quale, per tale motivo, non avrà alcun interesse affinché lo stesso venga condannata in sede penale) finisce con l'essere trattato allo stesso modo di colui il quale, circolando con mezzo privo di copertura assicurativa, non abbia invece garantito alcun ristoro economico.

La sperequazione che la procedibilità d'ufficio produce in questi casi non può, d'altronde, giustificarsi in ragione dell'allarme sociale determinato dalle condotte colpose di nuova introduzione, ove si consideri che esso trova la propria ragion d'essere limitatamente a condotte gravi, quali sono quelle previste dai commi 2 e seguenti dell'art. 590-*bis* codice penale ma non anche con riferimento agli episodi puniti ai sensi del primo comma dell'art. 590-*bis* codice penale.

Senza considerare, in ultimo, come, seppure il legislatore delegato disponga certamente di margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, egli deve comunque rispettarne la «ratio» e la sua scelta si deve incastonare in modo logico e coerente nel tessuto normativo vigente (*cf.* sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013).

— Sulla non manifesta infondatezza

Alla luce di tutti i rilievi innanzi esposti, si ritiene che le questioni poste non siano manifestamente infondate.

P. Q. M.

Visti gli articoli 1 legge costituzionale n. 1/48, e 23 della legge n. 87/53;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, per contrasto con gli articoli 3, 13 comma 2 e 27 comma 3 della Costituzione, dell'art. 590-bis comma 1 codice penale e del decreto legislativo 10 aprile 2018 n. 36, nella parte in cui non prevedono la procedibilità a querela nelle ipotesi di lesioni personali stradalmente gravi per le quali la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento;

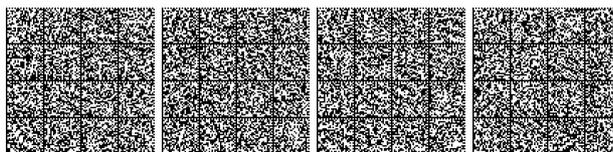
ordina la notificazione della presente ordinanza, letta in udienza alla presenza del difensore, al P.M., e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

ordina la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità così sollevata;

sospende il procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale.

Lecce, 10 dicembre 2019

Il Giudice: TORELLI



N. 171

Ordinanza del 13 maggio 2020 del Tribunale di Sassari nel procedimento civile promosso da Campana Paolino contro SCEAS Società Cooperativa Ecologia Ambiente Sardegna

Previdenza e assistenza - Previdenza complementare - Finanziamento delle forme pensionistiche complementari - Obbligo di contribuzione gravante sul datore di lavoro - Omessa previsione di strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento di tale obbligo.

- Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari) e, in particolare, art. 8.

TRIBUNALE DI SASSARI

SEZIONE LAVORO

Il Giudice, letti gli atti e valutato il quadro normativo in vigore, ritiene di dovere d'ufficio sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 252 del 5 dicembre 2005, emanato dal Governo in forza della legge delega n. 243/2004, nella parte in cui ha omesso di disporre, come stabilito dall'art. 2, lettera e), n. 8, della legge delega: «l'attribuzione ai fondi pensione della contitolarità con i propri iscritti del diritto alla contribuzione, compreso il trattamento di fine rapporto cui è tenuto il datore di lavoro, e la legittimazione dei fondi stessi, rafforzando le modalità di riscossione anche coattiva, a rappresentare i propri iscritti nelle controversie aventi ad oggetto i contributi omessi nonché l'eventuale danno derivante dal mancato conseguimento dei relativi rendimenti», ed ha comunque omesso in modo assoluto di prevedere alternativi strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombente sul datore di lavoro.

Tale omessa previsione appare infatti, innanzi tutto e in modo evidente, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto la complessa normativa deliberata dal Governo con il decreto legislativo n. 252/2015, senza la previsione della legittimazione attiva del Fondo previdenziale ad agire in giudizio contro il datore di lavoro per ottenere l'accertamento e quindi l'esecuzione dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore, e senza la previsione di alternativi strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombente sul datore di lavoro, ha stravolto completamente (in tal senso, Corte costituzionale ordinanza n. 283/2013, red. Napolitano: «il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione») lo spirito complessivo della delega parlamentare con cui era stato previsto un meccanismo di bilanciamento delle posizioni e dei poteri delle parti, e lo ha fatto a tutto danno, ingiustificato, del lavoratore, con conseguente violazione anche degli articoli 3, 38 e 47 della Costituzione, nonché dell'art. 24 della Costituzione, per le ragioni che di seguito si espongono.

De iure condito, in caso di omesso versamento da parte del datore di lavoro delle quote di TFR che progressivamente maturano, in favore del dipendente che abbia aderito alla formula del Fondo complementare, l'unico soggetto che a norma del decreto legislativo n. 252/2015, come anche interpretato dalla giurisprudenza, è legittimato ad agire in giudizio nei confronti del datore di lavoro è il lavoratore medesimo, non il fondo.

Per effetto dell'adesione (anche mediante il conferimento espresso o tacito del TFR) al contratto di previdenza complementare — contratto autonomo e distinto dal rapporto di lavoro che ne è il presupposto — il lavoratore acquista da un lato il diritto alla futura prestazione pensionistica nei confronti del Fondo, nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 8, decreto legislativo n. 252 cit., dall'altro, nei confronti del datore di lavoro, il diritto al versamento in favore del Fondo dei contributi e degli accantonamenti destinati a finanziare la posizione previdenziale, di cui egli non può esigere il pagamento in proprio diretto favore poiché estranei al proprio patrimonio (così, per tutte, Corte di cassazione civile, sez. I, 16 maggio 2018, n. 12009. Est. Campese).

Pertanto, nel giudizio *de quo*, appunto il lavoratore ha depositato, ed ha dovuto depositare, ricorso monitorio chiedendo in pendenza di rapporto la condanna del datore di lavoro al versamento delle quote di TFR al Fondo.

Però, essendo stato configurato dal legislatore, per pacifica interpretazione giurisprudenziale, un rapporto trilaterale tra datore di lavoro, lavoratore e Fondo, con conseguente liticonsorzio necessario fra le tre parti, il lavoratore che pur disponga della prova cartolare e immediata dell'omesso versamento del datore di lavoro al Fondo (costituita da una parte dalle buste paga, dal CUD o altro documento attestante la misura del TFR maturato, e dall'altra dalla comunica-



zione del Fondo che attesta al lavoratore il mancato versamento), come avvenuto nel giudizio *de quo*, non può accedere alla tutela monitoria del suo credito, che è la forma di tutela di merito più veloce ed efficace prevista dall'ordinamento, in quanto da un lato in sede monitoria non è possibile l'integrazione del contraddittorio anteriormente alla pronuncia del decreto ingiuntivo, data la particolare struttura del processo che si svolge *inaudita altera parte*, dall'altro l'art. 81 del codice di procedura civile vieta che, fuori dai casi espressamente previsti dalla legge si possa far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui, o un diritto anche altrui (cioè, anche del Fondo), come nel caso di specie.

Il lavoratore pertanto è costretto a depositare un ricorso ordinario contro il datore di lavoro e nei confronti del Fondo, e ad affrontare l'attesa dei tempi più lunghi che connotano detto giudizio, con tutti i rischi legati all'eventuale insolvenza sopravvenuta del debitore.

Non essendovi ragioni che possono giustificare l'esclusione del lavoratore, nel caso di sua adesione a un Fondo previdenziale, dall'accesso alla tutela monitoria, sussistendo i presupposti di cui all'art. 633 del codice di procedura civile costituiti dal credito avente ad oggetto una somma liquida di denaro e della prova scritta del credito, è evidente che il decreto legislativo n. 252 del 2005 viola altresì gli articoli 3 e 24 della Costituzione, nonché gli articoli 38 e 47 della Costituzione, giacché solo un diritto soggettivo che sia possibile difendere in giudizio con tutti gli strumenti forniti dall'ordinamento può ritenersi effettivamente tutelato dalla normazione primaria, e il diritto al TFR del lavoratore, istituto che vale a garantirgli un trattamento di tutela per la vecchiaia *ex art. 38* della Costituzione, ed è comunque un mezzo di risparmio *ex art. 47* della Costituzione, deve ritenersi violato dal complesso delle norme con cui il Governo ha dato attuazione alla delega legislativa.

Né la ingiustificata lesione della sfera soggettiva del lavoratore, come sopra sostenuta, può venire meno per effetto della possibilità eventuale di chiedere un sequestro conservativo sul patrimonio del datore di lavoro, ai sensi dell'art. 671 del codice di procedura civile, a garanzia del proprio credito nelle more dello svolgimento del giudizio ordinario, in quanto detta norma onera il ricorrente della dimostrazione di dati di fatto ulteriori rispetto a quelli necessari per chiedere e ottenere la tutela monitoria, i dati di fatto idonei a cagionare un «fondato timore» di perdere la garanzia del proprio credito.

Dunque il lavoratore, quando abbia aderito a un Fondo previdenziale disponendo il conferimento ad esso delle quote del proprio TFR, in caso di inadempimento del datore di lavoro deve necessariamente affrontare i tempi del giudizio ordinario o deve ricorrere alla tutela cautelare sempre che ne sussistano e che riesca a dimostrare la sussistenza dei relativi presupposti, senza potere avvalersi della celere, semplice e meno costosa procedura monitoria, che può invece utilizzare qualunque altro creditore sol che vanti un credito liquido e dimostrato *per tabulas*.

La differenza di trattamento è palese, ingiustificata, e ingiusta, con conseguente grave violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sarebbe bastato, e basterebbe, che il legislatore delegato, o per esso la Corte costituzionale con sentenza additiva, avesse previsto o prevedesse, integrandosi così l'espressa previsione richiesta dall'art. 81 del codice di procedura civile, che il lavoratore aderente al Fondo può domandare al giudice la condanna o l'ingiunzione del datore di lavoro, avente ad oggetto il versamento del TFR al Fondo, senza la necessità della partecipazione al giudizio del Fondo medesimo ogni qualvolta, come avvenuto nella procedura *de quo*, il Fondo stesso abbia attestato *per tabulas* l'ammontare delle somme già versate, o di quelle da versare, sulle quali pertanto non vi può essere contestazione, con la conseguenza che il Fondo non può ritenersi titolare di un interesse meritevole di tutela a partecipare al giudizio.

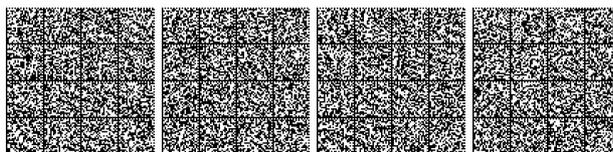
Nel caso concreto sottoposto all'attenzione del giudice, il lavoratore ha chiesto la ingiunzione del datore di lavoro al versamento del TFR al Fondo, essendo provati *per tabulas* la convenzione trilaterale avente ad oggetto il conferimento del TFR al Fondo, l'ammontare del TFR già maturato, ed il parziale inadempimento del datore; non avrebbe potuto agire per ottenere il diretto pagamento a sé del TFR, in quanto detto diritto sorge soltanto al momento della cessazione del rapporto di lavoro, che è invece tuttora in corso; e neppure la giurisprudenza ritiene che il Fondo medesimo abbia legittimazione attiva ad agire contro il datore di lavoro per i versamenti dovuti.

Ci troviamo pertanto di fronte ad un diritto «monco», illegittimamente sfornito di una parte rilevante della tutela giurisdizionale che l'ordinamento appresta invece ad ogni altro diritto patrimoniale.

Il che è tanto più grave, se si considera che l'art. 8 del decreto legislativo n. 252/2005 prevede anche una serie di casi di adesione «tacita» del lavoratore ai Fondi complementari.

Nel giudizio *de quo* il giudice si trova di fronte all'alternativa di adeguarsi ad una interpretazione delle norme regolanti i Fondi complementari che non condivide, perché si traducono in una denegata giustizia e porterebbero al rigetto della domanda monitoria, pur relativa ad un credito liquido e fondato su prova scritta, o assumere una pronuncia in contrasto, in accoglimento della domanda, probabilmente destinata ad essere riformata.

Si rende pertanto indispensabile il ricorso alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 252/2005 e in particolare del suo art. 8 nei termini che seguono:

nella parte in cui, stravolgendo lo spirito complessivo della delega parlamentare con cui era stato previsto un meccanismo di bilanciamento delle posizioni e dei poteri delle parti, a tutto danno ingiustificato del lavoratore ha ommesso di prevedere strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto di quest'ultimo all'adempimento dell'obbligo di contribuzione incombente sul datore di lavoro, per ritenuto contrasto con gli articoli 76, 3, 38 e 47 della Costituzione, nonché dell'art. 24 della Costituzione.

Sospende il presente procedimento iscritto su ricorso di Paolino Campana contro S.C.E.A.S. Società cooperativa ecologia ambiente Sardegna.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 252/2005 e in particolare del suo art. 8, sotto il profilo indicato.

Dispone che il presente provvedimento, adottato d'ufficio, sia comunicato telematicamente alla parte ricorrente, e in formato cartaceo sia notificato al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicato ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Sassari, 11 maggio 2020

Il Giudice: ANGIONI

20C00287

N. 172

Ordinanza del 26 agosto 2020 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Vigoriti Federico contro Presidente del Consiglio dei ministri e altri

Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Previsione che i compensi professionali del personale dell'Avvocatura dello Stato sono computati ai fini del raggiungimento del limite massimo retributivo di cui all'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, quale risulta da una lettura omnicomprensiva dell'inciso "a carico delle finanze pubbliche".

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 9, comma 1, in combinato disposto con l'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8496 del 2019, proposto da:

Vigoriti Federico, rappresentato e difeso dagli avvocati Felice Laudadio e Ferdinando Scotto, con domicilio digitale come da Pec Registri di giustizia;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore* e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, nonché Avvocatura generale dello Stato ed Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono elettivamente domiciliati;



Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sede di Napoli, Sezione IV, n. 3338/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Avvocatura generale dello Stato e dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2020 - tenuta ai sensi e con le modalità di cui all'art. 84, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020, come da verbale - il Cons. Valerio Perotti;

Visto l'art. 36, comma 2 del Codice del processo amministrativo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

L'avvocato dello Stato Vigoriti Federico, in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, proponeva ricorso al Tribunale amministrativo della Campania per l'annullamento:

del provvedimento (di estremi ignoti) con cui era stata effettuata della trattenuta sui compensi professionali di cui all'art. 21 regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), relativa al primo quadrimestre del 2015, nella misura di lordi euro 7.799,64, operata per il ritenuto superamento del limite retributivo di cui all'art. 23-ter decreto legislativo 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, anche ai sensi degli articoli 13 decreto legislativo 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e 9 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

nonché per l'accertamento e la declaratoria:

del diritto dell'avvocato dello Stato Vigoriti Federico alla liquidazione in suo favore, integrale e senza decurtazioni, degli emolumenti dovuti ai sensi degli articoli 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611; 61 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1612 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) ed I della legge 23 dicembre 1993, n. 559 (Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato), relativi al primo quadrimestre del 2015, «nonché a tutti i successivi percipiendi, sia per quanto concerne i 3/10 che i 7/10, di cui alle modalità legali e regolamentari di riparto, ed in particolare senza che ne venga operata la trattenuta di cui all'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 cit., né alcuna altra ritenuta, oltre interessi e rivalutazione monetaria del credito».

Il ricorrente chiedeva inoltre, in via subordinata, il risarcimento del danno da inadempimento dell'obbligo di pagamento, ovvero dal ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo.

Con sentenza 17 giugno 2019, n. 3338, il giudice adito respingeva il ricorso, nelle sue molteplici articolazioni.

Avverso tale sentenza il ricorrente interponeva appello, circoscrivendolo a due soli dei motivi di impugnazione dedotti nel precedente grado di giudizio e precisamente:

1) Omessa motivazione su un punto decisivo della controversia - Omessa decisione - Violazione di legge e in particolare dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011.

L'appellante ribadiva, in particolare, che dovessero essere esclusi dal computo del tetto retributivo gli importi introitati, a carico delle controparti soccombenti, delle spese di lite poste a carico - della parte privata soccombente e quantificate dal giudice (cd. «spese vinte»), in quanto non provenienti dalle casse dello Stato.

2) Incompatibilità difensiva - Espunzione dal fascicolo processuale degli atti documenti depositati dal difensore dell'amministrazione - Vizio della motivazione - Motivazione mancante ovvero apparente.

Ad avviso del ricorrente sussisterebbe infatti un interesse comune a tutti gli Avvocati dello Stato, ivi compreso quello specificamente incaricato della trattazione dell'odierno contenzioso, all'oggetto specifico della causa, all'attualità ovvero in prospettiva futura (per gli avvocati e procuratori dello Stato il cui trattamento retributivo ancora



non raggiunga il «tetto» di cui trattasi); per l'effetto, tutto il personale togato dell'Avvocatura dello Stato verrebbe a versare in una oggettiva condizione di conflitto di interessi in ordine all'auspicata «cessazione di efficacia delle norme censurate di incostituzionalità, ovvero alla loro corretta applicazione nei sensi di cui al ricorso».

Si costituivano in resistenza le amministrazioni appellate, eccependo l'infondatezza del gravame e conseguentemente chiedendone la reiezione.

Diritto

Ritiene il Collegio di dover innanzitutto esaminare - per ragioni logiche e sistematiche - le censure dedotte con il secondo motivo di appello, sull'asserita incompatibilità di tutti, in pratica, gli avvocati e procuratori dello Stato a difendere l'amministrazione nel presente giudizio, in quanto tutti necessariamente ed indistintamente portatori - nell'attualità o in prospettiva futura - di un interesse personale contrapposto a quello dell'ente patrocinato.

Il motivo è inammissibile e, comunque, infondato.

In primo luogo, infatti, non è dato individuare in capo all'odierno appellante un interesse rilevante e giuridicamente tutelabile a dolersi dell'attribuzione, ad un determinato organo o soggetto, del patrocinio legale delle proprie controparti processuali (prescritto, peraltro, come necessario ed inderogabile): a tutto concedere, le sole legittimate a sollevare un ipotetico conflitto di tale natura sarebbero le amministrazioni patrocinate, secondo le disposizioni di legge vigenti.

Nel merito, la doglianza è comunque senza pregio.

L'appellante sostiene infatti - anche alla luce di quanto previsto dal Codice etico dell'Avvocatura dello Stato in ordine agli obblighi di astensione del personale togato dalla trattazione degli affari legali - che qualsiasi avvocato o procuratore dello Stato non potrebbe mai assumere la difesa delle amministrazioni attualmente evocate in giudizio, avendo necessariamente un interesse alla decisione della causa nel senso auspicato dall'appellante, avendo questa ad oggetto la corretta interpretazione (ed applicazione) di una norma di diritto che prima o poi - in ragione della progressione di carriera e del conseguente incremento retributivo - verrebbe a trovare applicazione per ciascuno di essi.

Così argomentando, però, l'appellante impropriamente confonde ed assimila la persona fisica del singolo avvocato (o procuratore) dello Stato che di volta in volta viene incaricato della trattazione del singolo affare con l'Ufficio cui questi appartiene.

Come bene rilevato dal primo giudice, infatti, è l'Ufficio che, e per espressa volontà della legge, assume istituzionalmente il patrocinio delle controversie in cui è parte un'amministrazione dello Stato e lo svolge in maniera impersonale. In questo contesto, non assume rilievo la persona fisica, avvocato o procuratore dello Stato, che in concreto è incaricato di espletare il patrocinio in giudizio, di tale che è da escludersi in radice la configurabilità di una situazione di incompatibilità, fattispecie che riguarda le persone fisiche e non gli uffici dello Stato. Il che supera qualsiasi altro rilievo sul tema, come circa il carattere legale del patrocinio, la fonte della sua attribuzione e la non oppositività dell'interesse dedotto al riguardo.

Venendo poi al merito, dunque al primo motivo di appello, ritiene il Collegio che sussistano i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza per rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), nel combinato disposto con l'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 53 e 81 della Costituzione.

Il detto art. 9 dispone, al comma 1: «I compensi professionali corrisposti amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni».

A sua volta, il richiamato art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 prevede: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione. Ai fini dell'applicazione della disciplina di



cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno».

Il rapporto tra le due norme è di espressamente ricondurre (ad opera dell'art. 9) all'oggetto dell'art. 23-ter una particolare tipologia di attribuzioni economiche, ossia i «compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche» - per quanto rileva ai fini del presente giudizio - agli avvocati e procuratori dello Stato (le cd. «propine»).

Nel caso di specie, l'appellante evidenzia come sia stato decurtato dai compensi di sua spettanza, relativamente al primo quadrimestre del 2015 (ed in particolare alla quota dei 7/10 - *cf. infra*) ed in applicazione dell'art. 23-ter decreto-legge n. 201 del 2011, l'importo lordo di euro 7.799,64. Corollario dell'applicazione delle norme citate è altresì, in via automatica, l'esclusione dell'appellante da tutte le successive quote di riparto degli onorari relativi al 2015, con analogo trattamento anche per tutti gli anni successivi, senza limite di tempo.

Quanto sopra dà il segno della rilevanza della questione, ai fini della decisione del giudizio di appello: è infatti appena il caso di evidenziare che la mancata corresponsione degli emolumenti lamentata dall'appellante discende in modo automatico e vincolato dalla necessità di dare applicazione al richiamato art. 9 (ovvero da una lettura onnicomprensiva dell'inciso «a carico delle finanze pubbliche» di cui all'art. 23-ter, che vi faccia ricadere ogni importo a qualunque titolo corrisposto - e ciò in ragione della formulazione generalista della disposizione - da un'amministrazione pubblica) al fine del calcolo delle relative spettanze (retributive o premiali).

Al fine di enucleare in maniera precisa le ragioni che portano a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma primo, del decreto-legge n. 90 del 2014 (nonché della lettura onnicomprensiva, *in parte qua*, dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, di cui si è appena detto) occorre ricordare l'assetto normativo in cui si colloca la disciplina contenuta in quest'ultima disposizione, così come bene descritto dalla sentenza costituzionale 26 maggio 2017, n. 124, della quale si riportano i passaggi più rilevanti.

La disciplina del limite massimo alle retribuzioni (di cui agli articoli 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 e 13, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014) costituisce il paradigma generale cui ricondurre la materia delle attribuzioni economiche della pubblica amministrazione in favore dei propri dipendenti, ad essa dovendosi fare riferimento, ad esempio, anche le previsioni in tema di cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche. Tale disciplina si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente.

«Il limite delle risorse disponibili» - precisa sempre la detta sentenza costituzionale - «immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come le parità di trattamento (art. 3 della Costituzione), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma della Costituzione), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma della Costituzione), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione)».

Ancora, «nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole».

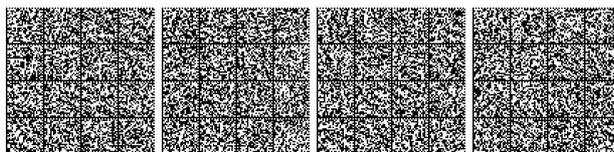
In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti. Il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili, senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate».

Nella specie, rileva la Corte costituzionale, l'indicazione precisa di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche non confligge con i principi appena richiamati.

Invero, la disciplina in esame, pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo, di talché la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell'irragionevolezza della norma.

Le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile. Non a caso, nel dibattito parlamentare, che prelude all'approvazione dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, si è attribuito alla norma censurata un impatto quantificabile solo «a consuntivo».

In questa prospettiva va considerato il vincolo di destinazione che la legge assegna alle risorse derivanti dall'applicazione delle norme censurate, stabilendo che siano destinate annualmente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-ter, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011 ed art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013), appartenente a una contabilità speciale di tesoreria.



La disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche è, nella sostanza, una misura di contenimento della spesa pubblica, analogamente ad altri capillari interventi altrove introdotti (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Inoltre, sin dalle prime applicazioni, riferibili all'art. 3, commi 43 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», le disposizioni sui limiti retributivi si affiancano usualmente ad obblighi di pubblicità degli incarichi.

Il contenimento della spesa non è fine in sé, e in tali casi si mostra coerente con altri obiettivi intesi a valorizzare la conoscenza della gestione delle risorse pubbliche.

La disciplina primaria vagliata dalla Corte costituzionale persegue pertanto «finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

La non irragionevolezza delle scelte del legislatore si combina con la valenza generale del limite retributivo, che si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi (sentenza n. 153 del 2015, con riguardo all'imposizione di tale limite alle autonomie territoriali).

Il limite retributivo, dapprima riferito alle amministrazioni statali, in base all'art. 3, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)», ha via via attratto nella sua orbita anche le pubbliche amministrazioni diverse da quelle statali, le autorità amministrative indipendenti (art. 1, commi 471 e 475, della legge n. 147 del 2013), le società partecipate in via diretta o indiretta dalle amministrazioni pubbliche (art. 13, comma 2, lettera c, del decreto-legge n. 66 del 2014).

Infine, a conferma di tale linea evolutiva della legislazione, il limite massimo retributivo di 240.000 euro annui è stato esteso anche agli amministratori, al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, la cui prestazione professionale non sia stabilita da tariffe regolamentate (art. 9, commi 1-ter e 1-quater della legge 26 ottobre 2016, n. 198, recante «Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale»).

La giurisprudenza costituzionale pertanto considera dirimente che tale misura di contenimento della spesa abbia valenza generale - ossia operi in maniera analoga ed omogenea per tutte le categorie di pubblici funzionari (coerentemente a un orientamento consolidato: *cf.* sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013).

Premesso quanto sopra, vanno ancora precisati due elementi, al fine di definire il quadro giuridico da cui scaturisce l'incidente di costituzionalità.

1) In primo luogo, va chiarito in cosa esattamente consistano i «compensi professionali» (ovvero «propine») corrisposti agli avvocati e procuratori dello Stato, cui fa riferimento l'art. 9, comma primo, del decreto-legge n. 90 del 2014.

Ai sensi dell'art. 21 del regio decreto n. 1611 del 1933, la corresponsione delle quote di spettanza dei singoli avvocati e procuratori dello Stato avviene su base quadrimestrale, ai sensi dell'art. 61 del regio decreto n. 1612 del 1933, il quale prevede che «la loro ripartizione è fatta alla fine di ogni quadrimestre dell'esercizio finanziario».

Attualmente, per effetto del combinato disposto dell'art. 9, commi 2, 4 e 6, del decreto-legge n. 90 del 2014, le competenze difensive degli avvocati e procuratori dello Stato sono limitate alle somme per onorari e diritti liquidate in sentenza. La novella, infatti - come evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 10 novembre 2017 (nella *Gazzetta Ufficiale* 15 novembre 2017, n. 46, 1ª Serie speciale) - rispetto alle voci che originariamente componevano tali emolumenti ha neutralizzato integralmente la quota relativa al «compensato» (che erano, per loro natura, a carico del bilancio delle singole amministrazioni patrocinate), mantenendo la pretesa prendere parte alla ripartizione del «riscosso» (le cd. «spese liquidate»), costituito come detto da quanto versato dalle controparti soccombenti - sebbene nella sua totalità ma in termini percentuali ridotti rispetto a prima.



Giova poi rilevare che, quanto ai criteri di formazione ed imputazione dei predetti compensi professionali, risulta - in sintesi - quanto segue, alla luce di quanto esposto, da ultimo, nel «Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021» dell'Avvocatura dello Stato.

La Ragioneria generale dello Stato invia mensilmente all'Avvocatura generale, che lo dirama a tutte le sedi distrettuali, l'estratto conto delle entrate sul capitolo 3518, capo X, art. 1 del bilancio dello Stato, su cui confluiscono tutte le somme riscosse a titolo di competenze.

Dall'estratto conto mensile gli addetti all'area della liquidazione rilevano gli estremi delle quietanze di competenza della propria sede da registrare nel sistema informativo e, attraverso apposita funzione dell'applicativo gestionale, provvedono all'elaborazione e alla stampa delle ricevute.

In particolare, ai sensi dell'art. 21 del regio decreto n. 1611 del 1933, l'Avvocatura generale dello Stato e le Avvocature distrettuali nei giudizi rispettivamente trattati curano l'esazione delle competenze di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti se tali competenze sono poste a carico delle controparti stesse per disposto di sentenza, ordinanza, rinuncia o transazione.

Con l'osservanza delle disposizioni contenute nel titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, le somme in questione vengono ripartite per sette decimi tra gli avvocati e procuratori di ciascun ufficio in base alle norme del regolamento e per tre decimi in misura uguale fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato.

La ripartizione ha luogo una volta che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni, ecc.,

Le dettagliate modalità di esazione e di ripartizione dei detti onorari sono poi stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 febbraio 1972.

Come previsto all'art. 61 del regio decreto n. 1612 del 1933, la ripartizione delle competenze di avvocato e di procuratore devolute all'Avvocatura dello Stato, ai termini dell'art. 21 del regio decreto 1611 del 1933, vanno ripartire alla fine di ogni quadrimestre dell'esercizio finanziario. Pertanto, l'ultimo giorno dei mesi di aprile, agosto e dicembre, il personale addetto alla liquidazione provvede alla chiusura della contabilità quadrimestrale di competenza della propria sede ed all'elaborazione del rispettivo rendiconto.

Il rendiconto viene prodotto in triplice copia e firmato per l'attestazione di veridicità delle scritture contabili dal Segretario generale per la sede centrale e dagli avvocati distrettuali per le sedi territoriali.

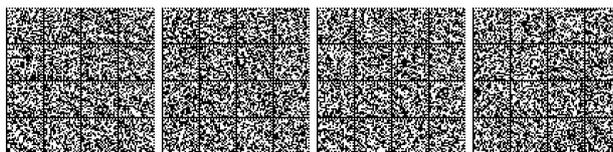
Al rendiconto informatizzato sono allegati: il prospetto delle somme riscosse, gli elenchi delle quietanze di versamento delle somme esatte nel quadrimestre e divenute divisibili e di quelle non ancora divenute divisibili; l'elenco delle somme esatte e versate nei precedenti quadrimestri e divenute divisibili nell'ultimo quadrimestre e di quelle non ancora divenute divisibili; i prospetti di riparto tra il personale delle somme divenute nel quadrimestre divisibili. Gli elenchi sono divisi anche per data di esercizi finanziari diversi in funzione del riversamento di somme al capitolo 4439. Dopo aver effettuato la verifica dei rendiconti delle somme esatte a titolo di onorari di causa da tutte le sedi e versate in Tesoreria, al Capo X - Capitolo 3518, art. 1 - dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, l'Ufficio trattamento economico e di quiescenza degli avvocati e procuratori dello Stato deve richiedere all'Ufficio centrale del bilancio la riassegnazione delle sopradette somme versate, al capitolo di bilancio 4439; l'ufficio predetto provvede, infine, alla ripartizione delle quote secondo quanto previsto dalla legge e dai regolamenti interni.

È dunque palese da un lato la natura retributiva di detti emolumenti, seppure calcolati nei modi differenziati testé esposti; da un altro la loro provvista non a carico sostanziale del bilancio dello Stato, ma dei soggetti soccombenti in giustizia verso lo Stato: dunque la loro intrinseca estraneità a obiettivi di contenimento della finanza pubblica. Lo Stato è solo il soggetto che li riscuote dai terzi e li redistribuisce, ma non ne è l'avente diritto né ne è gravato.

Tali competenze non sono dovute per il sol fatto dell'attività lavorativa svolta, bensì hanno una funzione per così dire di remunerazione «premiale», essendo devolute non sulla base di criteri connotati da mero automatismo (quale, a titolo d'esempio, l'anzianità di ruolo), bensì «in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali» (così l'art. 9, comma 5 decreto-legge n. 90 del 2014), previsti da appositi regolamenti dell'Avvocatura dello Stato (attualmente si veda il decreto 28 ottobre 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 novembre 2014, n. 263).

2) In secondo luogo, va chiarito cosa debba intendersi con l'espressione «a carico delle finanze pubbliche» che contraddistingue, ai sensi dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, gli «emolumenti o retribuzioni» da computare ai fini del raggiungimento del cd. «tetto massimo retributivo» su cui si controverte.

Ritiene il Collegio - alla luce del rilievo della richiamata sentenza costituzionale n. 236 del 2017 (specificamente, al punto 9.6.4), che evidenzia come non possano considerarsi «a carico delle finanze pubbliche» gli importi costituenti le cd. «spese liquidate» (o «spese vinte», secondo l'accezione ivi utilizzata) da corrispondersi ad avvocati



e procuratori dello Stato - che detti importi vadano esclusi dal computo del «trattamento economico annuo onnicomprensivo» di cui alla norma in esame.

La rilevazione della sentenza costituzionale riflette la speciale disciplina contabile applicabile ai detti emolumenti.

In particolare, l'art. 1 della legge n. 559 del 1993 prescrive che i fondi già costituiti dalle singole Avvocature distrettuali (mediante accredito diretto dei diritti ed onorari di causa corrisposti dalle controparti soccombenti, in ipotesi di loro condanna alle spese di lite - cd. «spese liquidate»), come sopra spettanti per legge e regolamento attuativo, siano versati nell'apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato (n. 3518, art. 1, capo X, rubrica 2, Cat. XI) al solo scopo del successivo riparto quadrimestrale, cui questi emolumenti sono vincolati.

La norma, in particolare, prevede: «Le competenze di cui all'art. 21 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, come modificato dall'art. 27 della legge 3 aprile 1979, n. 103, sono versate ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreti del Ministro del tesoro, ad apposito capitolo di spesa, da iscrivere nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri, rubrica 41 - Avvocatura dello Stato, al quale sono imputati i relativi pagamenti»).

Si è dunque in presenza di un vincolo *ex lege* di destinazione delle somme affluenti su detto capitolo (vincolato) in favore delle persone degli Avvocati e Procuratori dello Stato, cui consegue l'obbligo per il Ministero dell'economia e delle finanze, di riassegnare nel competente capitolo (parimenti vincolato) del proprio stato di previsione della spesa (capitolo 4439) e di emettere i relativi ordini di pagamento.

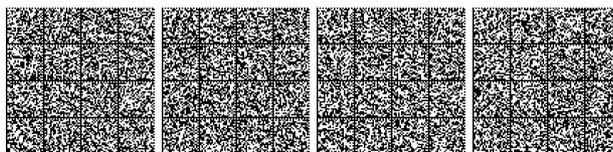
Del resto, le somme in questione sono riscosse direttamente dall'Avvocatura dello Stato non per conto dell'amministrazione, bensì nella sua qualità di distrattaria *ex lege* (ex art. 21 del regio decreto n. 1611 del 1933). Al riguardo, anche la giurisprudenza della Suprema Corte (cfr. Cassazione civ., III, 23 maggio 2000, n. 6723) da tempo riconosce che non può attribuirsi effetto estintivo (dell'obbligazione, derivante dalla condanna di una parte alle spese del giudizio), al pagamento effettuato a mezzo di assegno intestato al titolare *pro tempore* dell'organo dell'amministrazione difesa dall'Avvocatura erariale, che non ha legittimazione a ricevere il pagamento.

La conclusione cui giunge la sentenza costituzionale risponde inoltre a principi di logica, ove si consideri, come detto, che quelli su cui si controverte non sono - come lo erano invece un tempo le cd. «spese compensate» - importi prelevati dai bilanci di previsione delle amministrazioni patrocinate (e, per tali, «a loro carico»), ma sono somme versate perlopiù da soggetti privati (riscossi dall'Avvocatura dello Stato nella sua qualità di distrattaria *ex lege*), dunque non alimentate dalla fiscalità generale. Dunque la loro corresponsione ai destinatari non riflette una spesa pubblica, cioè un prelievo retributivo a carico delle finanze pubbliche, ma un semplice passaggio di valuta proveniente ab extra e dalla legge delegato all'ufficio dell'Avvocatura erariale. Ne consegue che la natura economica di queste somme le fa restare estranee al perimetro di applicazione di una legge di contenimento della spesa pubblica.

A ragionare diversamente - ossia a una lettura «onnicomprensiva» del richiamato art. 23-ter, non incentrata sul contenimento della spesa pubblica ma indistintamente comprensiva di qualsiasi attribuzione retributiva a carico di un soggetto pubblico formalmente proveniente dalla pubblica amministrazione - si verrebbe da un lato a contraddire la richiamata rilevazione del giudice delle leggi, sia la *ratio* manifestamente ispiratrice (e giustificatrice) della novella legislativa (come delineata sempre dalla Corte costituzionale nella precedente sentenza n. 124 del 2017): vale a dire, si assegnerebbe alla norma una diversa funzione, di ordine strettamente politico e sociale, di mera equiordinazione delle retribuzioni pubbliche di tutti i pubblici dipendenti (salvo, si intende, i casi di eccezione nominati dalla legge).

Del resto, la previsione di cui all'art. 23-ter, comma 1, che introduce un limite retributivo fisso ed inderogabile, è in sé manifestamente derogatoria, una volta raggiunto il tetto massimo, del fondamentale principio generale - espresso dall'art. 36, comma primo della Costituzione - di proporzionalità tra lavoro e retribuzione, alla luce della quantità e qualità del primo. Sicché, proprio per questa sua manifesta criticità costituzionale (cui si aggiunge la manifesta disparità di trattamento con i livelli elevati della dirigenza privata, non sottoposta ad analogo limite), va in ogni caso considerata eccezionale e di stretta interpretazione: anche sotto tale profilo, pertanto, non pare costituzionalmente legittima l'interpretazione onnicomprensiva di detta norma.

L'intervento legislativo, del resto, si giustifica con l'obiettivo di ridurre, in modo omogeneo e generalizzato, la spesa pubblica (in particolare, quella corrente) per far fronte ad una perdurante crisi economica, «così da realizzare un definitivo risparmio degli esborsi gravanti sulla collettività», non anche in quello di «realizzare una acquisizione di risorse per la copertura di pubbliche spese», ponendo in essere un prelievo sostanzialmente tributario al ristretto carico di alcune categorie di pubblici dipendenti, in via definitiva ed attingendo a fondi (finanziati da introiti non rivenienti dalla fiscalità generale, né imputabili ad amministrazioni dello Stato) sui quali è impresso un particolare vincolo legislativo di scopo - in favore dei dipendenti medesimi.



La particolare natura di tali fondi è specifica dell'Avvocatura dello Stato: solo per essa la legge ha eliminato la possibilità - a far data dall'entrata in vigore dell'art. 9, comma 6 del decreto-legge n. 90 del 2014 - di percepire compensi professionali nei «casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni», ossia contabilmente «a carico» delle amministrazioni patrocinate.

Alla luce dei rilievi che precedono e dei richiamati precedenti della Corte costituzionale, appare dunque non manifestamente infondata - e rilevante al fine della decisione della presente controversia - la questione circa l'incostituzionalità, per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 53 e 81 della Costituzione - dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, nella parte in cui, non escludendoli espressamente, riconduce, in modo automatico, questi tra i «i compensi professionali corrisposti ... [al] personale dell'Avvocatura dello Stato, [...] ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201».

Posto che la legge ha fatto venir meno qualsiasi onere economico a carico delle amministrazioni patrocinate - i «compensi» in questione derivando esclusivamente dalle somme effettivamente versate dalle controparti soccombenti in giudizio - la generica previsione dell'art. 9, comma 1, cit. si manifesta come in realtà finalizzata ad effettuare uno speciale prelievo tributario *ad personam*, in violazione dei consolidati principi espressi in materia dal giudice delle leggi: con ciò negando al tempo stesso la ragionevolezza e la parità di trattamento, la riserva di legge sulle prestazioni (qui: lavorative) imposte, il principio di capacità retributiva, il principio di proporzionalità della retribuzione al lavoro effettivamente reso, il principio del rapporto tra entrate e spese pubbliche: tutti espressi dalle disposizioni costituzionali sopra citate.

Al riguardo, in particolare, dell'art. 53 della Costituzione, va rammentato che (*cf.* Corte costituzionale n. 236 del 2017; n. 96 del 2016; n. 178 e n. 70 del 2015; n. 154 del 2014; n. 310 e n. 304 del 2013; n. 233 del 2012), «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese».

Ritiene il Collegio che sussistano tali presupposti, nel caso di specie.

Quanto al primo profilo, la decurtazione patrimoniale disposta per effetto dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha carattere permanente e definitivo, tali requisiti caratterizzando il limite retributivo introdotto dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, cui la prima norma fa rinvio.

D'altra parte, a seguire Corte costituzionale, n. 236 del 2017 (sia pure in relazione a questione diversa rispetto al «tetto stipendiale» su cui si verte), il ricorso di primo grado era stato proposto dopo che effettivamente l'amministrazione aveva iniziato a decurtare il quantum debeatur (come documentato dall'appellante), di talché si verteva «su situazioni giuridiche soggettive» ormai già maturate, «vale a dire quelle inerenti ai giudizi definiti da provvedimenti depositati dopo l'emanazione del regolamento di cui al comma 5».

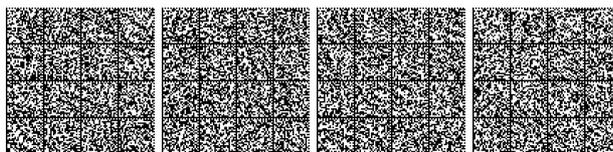
Ritiene il Collegio integrati anche i presupposti di cui al secondo profilo (che più direttamente si collegano agli articoli 3 e 36 della Costituzione), in ragione del quale la decurtazione non deve essere espressione e conseguenza di una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di un emolumento di natura retributiva e proporzionale connesso ad un rapporto di lavoro pubblico statale «non contrattualizzato»),

In particolare, sempre nel solco tracciato dalla richiamata sentenza costituzionale n. 236 del 2017, non ricorrono i presupposti a suo tempo ivi individuati per escluderlo.

Oggetto del contendere, infatti, non è - come allora - il mutato regime di calcolo dei compensi professionali di avvocati e procuratori dello Stato (relativamente al quale la Corte costituzionale aveva rilevato come il nuovo regime giuridico - lungi dall'esaurirsi in una riformulazione delle percentuali di partecipazione alle cd. «propine» - avesse in realtà operato un'autentica modifica del sinallagma contrattuale, venendo il diritto alle stesse «modulato differenzialmente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti»): oggetto dell'odierna questione è invece la legittimità dell'inclusione di tali compensi, sebbene costituiti solo da somme «non a carico» delle amministrazioni patrocinate, nella base di calcolo del cd. «tetto stipendiale».

In breve, la natura giuridica (come la composizione) delle cd. «spese liquidate» (il «ricosso», secondo l'espressione usata nella sentenza n. 236 del 2017) non ha subito modifiche a opera della novella legislativa, che ha fatto salva la disciplina previgente a quel proposito.

Del pari, la computabilità di tali introiti ai fini del raggiungimento del «tetto stipendiale» non è nemmeno effetto della ponderazione del rendimento degli avvocati dipendenti (che fondava, per la sentenza n. 236, il mutamento del rapporto sinallagmatico a base della specifica situazione remunerativa incisa dalla novella).



Consegue pertanto la realtà di una mera decurtazione patrimoniale, e con carattere non temporaneo ma di definitività: il che riconduce la fattispecie nel novero dei casi di imposizione tributaria anomala ed implicita, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale.

Sussiste infine anche il terzo presupposto, ossia la destinazione delle somme non corrisposte al finanziamento della spesa pubblica, in ragione di quanto previsto dall'art. 23-ter, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011, a mente del quale «Le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di cui al presente articolo sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

Posta, dunque, la natura intrinsecamente tributaria della decurtazione disposta dalla novella in disamina, va rilevato che l'imposizione introdotta dalle disposizioni censurate (si ribadisce, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014 e - limitatamente alla lettura onnicomprensiva della revisione «a carico delle finanze pubbliche» ivi contenuta - l'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011) incide su una particolare voce remunerativa che compone, a carico di terzi e non dello Stato, un reddito lavorativo complessivo. Il quale è per intero già sottoposto a prelievo tributario, in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro.

Il che manifesta un'ulteriore violazione anche dell'art. 3 della Costituzione, per l'evidente bis in idem del prelievo tributario e la disparità con altri corrispondenti lavoratori, sia pubblici che privati; e comunque contraddice il principio generale dell'art. 53 della Costituzione sulla capacità contributiva, che - affermando che «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», lega l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche alla effettiva capacità contributiva. La norma primaria risultante da quanto esposto, infatti, provoca che sia colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, la categoria cui appartiene l'appellante.

Nel caso specifico degli avvocati e procuratori dello Stato, la novella invero ha introdotto senza ragione - in ragione di quanto detto sulla natura delle cd. «propine» - un elemento di discriminazione (dal che anche la violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione) in danno della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia della titolarità dei compensi professionali in discorso.

Nemmeno si potrebbe sostenere che l'intervento legislativo abbia finalità «perequativa», trattandosi di privilegium odiosum che, avendo per destinataria un'unica categoria di percettori di reddito, va a vulnerare solo questi ultimi e con esclusivo riferimento ai compensi di cui trattasi.

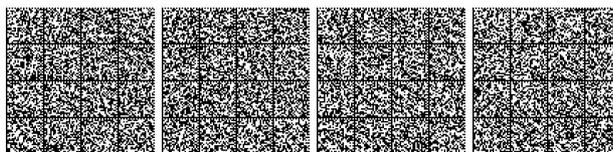
Inoltre, va considerato che comunque una restrizione al trattamento economico che annulli completamente, per chi ha raggiunto il tetto, questa modalità di retribuzione proporzionale potrebbe a tutto concedere solo essere temporanea: quando invece la norma è ad efficacia sine die. Sicché anche da questo punto di vista la disciplina censurata, proprio in ragione del carattere di prelievo, appare di dubbia costituzionalità in quanto non temporanea, bensì strutturalmente connotata quale modificazione permanente.

A tal riguardo, deve riconoscersi (cfr. Corte costituzionale 23 dicembre 2019, n. 288) che l'eventuale «temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali», di talché, a maggior ragione, deve concludersi che la definitività del prelievo fiscale (qui, per di più, in forma occulta, il che manifestamente contraddice il principio per cui «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», di cui all'art. 23 della Costituzione), ancor più rimarchi l'illegittimità di quest'ultimo, ove giustappunto disancorato dai predetti principi (ex articoli 3, 23 e 53 della Costituzione).

Nel caso di specie, di fatto è stata integrata, con l'imposizione di un prelievo forzoso sulle sole «spese liquidate» di competenza degli avvocati e procuratori dello Stato, una «discriminazione qualitativa» che, in termini pratici, aggrava, pur senza esplicitarlo, gli effetti della progressione tributaria.

Invece il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 della Costituzione, impone che «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (così già Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2015).

Ancora, la scelta del legislatore di computare i compensi di cui trattasi - per effetto del più volte richiamato art. 9, comma primo, decreto-legge n. 90 del 2014 - ai fini del raggiungimento del cd. «tetto stipendiale» è incoerente con la natura «premiale» (sulla base del «rendimento individuale») impressa a tali compensi dal successivo comma 5 del medesimo art. 9, con ciò contraddicendo il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.



In effetti, sul presupposto che gli onorari in questione siano per loro natura estranei agli emolumenti contemplati dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 (la loro riconduzione in tale ambito essendo dovuta ad una successiva norma *ad hoc* quale l'art. 9, comma primo cit.), il fatto che con l'avanzare dell'anzianità di servizio - cui è notoriamente correlata la progressione stipendiale - il diritto alla loro percezione progressivamente si riduca sino a venir meno, all'apice della carriera, palesemente contraddice la dichiarata volontà legislativa di ricondurre tale attribuzione economica alla «bravura» ed efficienza del singolo avvocato o procuratore dello Stato nello svolgimento del suo servizio.

Invero, è dato di comune esperienza che con il progredire dell'anzianità di servizio - tanto più in un contesto di elevata specializzazione quale quello delle professioni legali - matura una maggiore esperienza in campo lavorativo, sì che il predetto art. 9, comma primo finisce in concreto - con automatismo vincolato, scevro da qualsiasi considerazione del caso concreto - per danneggiare proprio il personale avente maggiore esperienza e quindi - in linea generale - di potenziale maggior produttività.

Sotto un ulteriore profilo, infine, le norme censurate (*recte*, gli effetti che da esse discendono) vanno contro il generale principio di cui all'art. 81, comma primo della Costituzione, laddove «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

Invero - posto che le entrate in questione resterebbero prelevate sì ai debitori ma poi incamerate dallo Stato, non venendo più distribuite una volta raggiunto il «tetto» individuale: sicché ci si troverebbe di fronte ad un ulteriore prelievo dissimulatamente tributario - diviene giocoforza rilevare che detto particolare prelievo di detta parte del «riscosso» che sarebbe spettato ad avvocati e procuratori dello Stato di per sé prescinde, nel modus operandi, da adeguamenti alle mutate condizioni del ciclo economico. Dunque, è un meccanismo nemmeno destinato a ridurre la spesa corrente, quanto (come in precedenza già adombrato) ad aumentare le entrate tributarie palesi o, come queste, dissimulate.

E ciò nonostante l'intervento sia stato rappresentato alla luce del contingente peggioramento della congiuntura economica: che è presupposto sempre preso in considerazione dalla giurisprudenza costituzionale al fine del riscontro di legittimità (in primis, di ragionevolezza) di diversi profili del quadro normativo anche qui, sotto questi profili, sospettato di incostituzionalità.

In virtù delle ragioni esposte, e poiché la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione delle delineate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma primo, del decreto-legge n. 90 del 2014 nonché, nei termini della indicata sua lettura onnicomprensiva, dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, per contrasto con agli articoli 3, 23, 36, 53 e 81 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, respinge il secondo motivo di impugnazione.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 23, 36, 53 e 81 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (nonché, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201).

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della segreteria la presente sentenza, non definitiva sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 9 luglio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, consigliere

Valerio Perotti, consigliere, estensore

Stefano Fantini, consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, consigliere

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: PEROTTI



N. 173

Ordinanza dell'11 marzo 2020 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Ametrano Salvatore contro Ministero della giustizia

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Processi di durata non eccedente, al 31 ottobre 2016, i termini ragionevoli di durata previsti dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 e processi non ancora assunti in decisione alla stessa data - Rimedi preventivi - Deposito, da parte dell'imputato e delle altre parti del processo penale, di un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del decorso dei termini ragionevoli di durata - Inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento dei rimedi preventivi.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), artt. 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, in relazione agli artt. 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, della medesima legge.

LA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

7^a SEZIONE CIVILE

Nella persona del consigliere dott. Danilo Chieca, magistrato designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, legge n. 89/2001;

Letto il ricorso *ex art. 3, comma 1, legge citata*, proposto in data 6 febbraio 2020 da Salvatore Ametrano, nato a Boscoreale il 9 settembre 1957, ivi residente alla via Cangiani n. 23/A (c.f.: MTR SVT 57P09 B076E), rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Lauretta, giusta procura *ad litem* in calce al ricorso, contro il Ministero della giustizia, con sede in Roma alla via Arenula n. 70 (c.f.: 80184430587), in persona del Ministro *pro tempore*;

Rileva:

Il ricorrente Salvatore Ametrano ha chiesto la liquidazione di un indennizzo *ex legge n. 89/2001* (c.d. Legge Pinto) per il danno patrimoniale e non patrimoniale sofferto a causa dell'irragionevole durata di un processo penale tuttora pendente a suo carico, in grado d'appello, dinanzi a questa Corte (come si evince dall'allegata certificazione rilasciata in data 6 febbraio 2020 dalla competente cancelleria), nel quale è già maturato un ritardo tale da legittimare la proposizione della domanda.

In detto processo — la cui durata al 31 ottobre 2016 non eccedeva i termini ragionevoli stabiliti dall'art. 2, comma 2-bis, legge citata, come si avrà modo di chiarire *infra* — non risulta presentata dall'imputato l'istanza di accelerazione prevista come rimedio preventivo dall'art. 1-ter, comma 2, della stessa legge, aggiunto dall'art. 1, comma 777, lettera a), legge n. 208/2015, in vigore dal 1° gennaio 2016.

Una siffatta omissione dovrebbe condurre al diniego del diritto all'indennizzo e alla declaratoria di inammissibilità dell'istanza, in virtù di quanto disposto dagli articoli 1-bis, comma 2, 2, comma 1, e 6, comma 2-bis, legge n. 89/2001 — come rispettivamente introdotto e sostituito dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), legge n. 208/2015 —, i quali così recitano:

«Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione»;

«È inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter»;

«Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data, non si applica il comma 1 dell'art. 2».

Questo giudice, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale degli articoli 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, legge n. 89/2001, in relazione agli articoli 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, della stessa legge, innanzi citati.

Per tale ragione, con la presente ordinanza solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale, invocando l'intervento del giudice delle leggi.

A supporto del manifestato dubbio di costituzionalità svolge i seguenti rilievi, nel rispetto delle prescrizioni dettate dai primi tre commi dell'art. 23, legge n. 87/1953.



1. Ammissibilità della questione

Prima ancora di procedere all'esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, è doveroso evidenziare che non sembra potersi dubitare della promovibilità di un incidente di costituzionalità nell'ambito della fase sommaria del procedimento di equa riparazione, il quale, a séguito della riforma introdotta dal decreto-legge n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012, risulta attualmente strutturato sulla falsariga di quello monitorio disciplinato dal codice di procedura civile.

Già in passato, infatti, la Consulta ha ritenuto ammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in sede di procedimento per l'emanazione di un decreto ingiuntivo, rilevando trattarsi pur sempre di un giudizio (ancorché in fase sommaria), la cui esistenza costituisce, a norma dell'art. 23, legge n. 87/1953, l'unico presupposto oggettivo di legittimazione per dare origine all'incidente di costituzionalità (*cf.*, in tal senso, Corte costituzionale n. 128/2008).

2. Disposizioni della Costituzione che si assumono violate

Tanto premesso, gli articoli 1-*bis*, comma 2, e 2, comma 1, legge n. 89/2001 — in combinato disposto con gli articoli 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della stessa legge, nel testo, applicabile *ratione temporis*, risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere *a*), *b*) e *m*), legge n. 208/2015 —, sono sospettati di incostituzionalità per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), costituenti le norme interposte invocate ad integrazione dell'indicato parametro costituzionale.

Si riporta, qui di séguito, il testo delle disposizioni che si assumono violate:

art. 117, comma 1, della Costituzione: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»;

art. 6, paragrafo 1, della CEDU: «Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta (...)»;

art. 13 della CEDU: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

3. Rilevanza della questione

La prospettata questione di legittimità costituzionale appare rilevante per la definizione del presente procedimento, ove si consideri che:

il giudizio penale presupposto, tuttora pendente in grado di appello dinanzi a questa Corte, ha già raggiunto una durata complessivamente superiore al termine ragionevole di cinque anni previsto dall'art. 2, comma 2-*bis*, legge n. 89/2001 — tre anni per il primo grado e due anni per il secondo grado —, essendosi protratto per cinque anni, dieci mesi e dodici giorni fino alla data di deposito del ricorso (6 febbraio 2020), al netto del lasso di tempo intercorso tra il giorno in cui è iniziato a decorrere il termine per proporre l'impugnazione avverso la sentenza di primo grado e la proposizione della stessa, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2-*quater*, legge citata;

non vi sono stati, nel corso dello stesso, eventuali periodi di sospensione da scomputare ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater* testé citato;

per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 88/2018, la domanda di equa riparazione deve ritenersi proponibile anche in pendenza del procedimento presupposto, una volta maturato il ritardo rilevante ai fini della legge Pinto;

nel nostro caso, il ritardo già accumulatosi sino alla data di proposizione del ricorso *ex* art. 3, comma 1, legge n. 89/2001 — da determinare sulla scorta di una valutazione sintetica e complessiva del processo presupposto nella sua unitaria articolazione (*cf.*, *ex multis*, Cass. n. 19938/2016, Cass. n. 19854/2015 e Cass. n. 14786/2013) — risulta pari a dieci mesi e dodici giorni, e pertanto eccede il periodo minimo di sei mesi riconosciuto indennizzabile dall'art. 2-*bis*, comma 1, legge citata;

per costante orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione, consolidatosi come diritto vivente, posto che il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6 CEDU, una volta accertata e determinata l'entità della detta violazione, il giudice deve ritenere sussistente il pregiudizio, a meno che ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che inducano ad escluderne l'esistenza (*cf.*, *ex multis*, Cass. n. 26497/2019, Cass. n. 24696/2011 e Cass. n. 8630/2010);

nella fattispecie in esame, non ricorre alcuna delle ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo o di presunta insussistenza del pregiudizio da irragionevole durata del processo contemplate dall'art. 2, commi 2-*quinquies*, 2-*sexies*



e 2-septies, legge n. 89/2001; in particolare, avuto riguardo alle situazioni che possono interessare l'imputato in un processo penale, va notato che:

- a) l'Ametrano non risulta aver in alcun modo abusato dei poteri processuali attribuitigli dalla legge, allo scopo di determinare un'ingiustificata dilazione dei tempi del giudizio;
- b) non è stata pronunciata nei suoi confronti dichiarazione di intervenuta prescrizione del reato;
- c) il sunnominato non è rimasto contumace, né in primo, né in secondo grado;
- d) per effetto dell'irragionevole durata del processo egli non ha conseguito vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovutogli;

e) deve escludersi l'«irrisorietà della pretesa o del valore della causa», giacché, per un verso, la violazione del termine ragionevole, per il momento, già eccede di oltre quattro mesi la durata minima del ritardo ritenuta indennizzabile dalla legge (sei mesi), per altro verso, non può ritenersi esigua la posta in gioco nel processo presupposto, né tantomeno trascurabili i rischi sostanziali e processuali connessi, atteso che il giudizio di primo grado si è concluso con la condanna dell'imputato alla pena di quattro mesi di reclusione e di cinquecento euro di multa e che il giudizio d'appello non è stato ancora celebrato (*cf.*, sull'argomento, Cass. n. 26497/2019 e Cass. n. 633/2014, nonché, con specifico riferimento al processo penale, Cass. n. 26630/2016 [ord.], in cui trovasi affermato che, persino dopo l'assoluzione dell'imputato in primo grado, «il protrarsi del processo in grado di appello, a seguito dell'impugnazione da parte di costui, non consente di affermare che il giudizio... rivesta ormai un carattere bagatellare o che la posta in gioco sia del tutto irrilevante, tale da far perdere all'imputato ogni concreto interesse»);

nemmeno si ravvisano altre peculiari circostanze che possano indurre a ritenere insussistente, nello specifico caso che ci occupa, il danno non patrimoniale normalmente risentito da qualsiasi persona a causa dell'irragionevole durata di un processo che la riguarda;

in definitiva, appaiono sussistenti i requisiti di fondatezza della domanda avanzata dal ricorrente, quantomeno per la parte relativa al danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo;

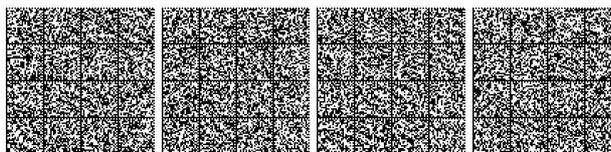
senonché, a norma dell'art. 1-bis, comma 2, legge n. 89/2001, introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera a), legge n. 208/2015, il diritto ad una equa riparazione può essere riconosciuto soltanto in favore di chi, «pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo»; inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 89/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 777, lettera b), legge n. 208/2015, «è inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter»;

in base al secondo comma dell'art. 1-ter, legge citata, richiamato dagli articoli 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, della stessa legge, il rimedio preventivo esperibile dall'imputato e dalle altre parti del processo penale consiste nel deposito di un'istanza di accelerazione, da effettuarsi personalmente o a mezzo di procuratore speciale almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli di cui al successivo art. 2, comma 2-bis;

l'odierno ricorrente non si è curato di depositare, nei modi e nei termini previsti, alcuna istanza acceleratoria; né tanto hanno provveduto le altre parti del processo penale presupposto;

al 31 ottobre 2016 la durata del suddetto processo non ancora eccedeva i termini ragionevoli innanzi indicati, in quanto il giudizio di primo grado si era prolungato per due anni, cinque mesi e diciassette giorni — dal 26 marzo 2014 (allorché l'Ametrano, come da lui stesso indicato in ricorso, acquisì conoscenza del procedimento pendente a suo carico, ricevendo la notificazione del decreto penale di condanna n. 1292/2013 del 21 ottobre 2013, emesso nei suoi confronti dal G.I.P. del Tribunale di Torre Annunziata, su richiesta del pubblico ministero, per il reato di cui agli articoli 570, comma 2, n. 2, codice penale, 12-sexies, comma 1, legge n. 898/1970 e 3 legge n. 54/2006: *cf.* art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, nel testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 184/2015) al 12 settembre 2016 (data di deposito della sentenza di condanna n. 2783/2016 pronunciata dal Tribunale di Torre Annunziata), mentre quello di secondo grado si era protratto fino ad allora per un mese e quindici giorni (assumendo come *dies a quo* la data del 16 settembre 2016, in cui il difensore dell'imputato depositò l'atto di appello presso la cancelleria del Tribunale oplatino), senza essere stato assunto in decisione;

conseguentemente, non può ritenersi operante, nel caso di specie, la norma transitoria contenuta nell'art. 6, comma 2-bis, legge citata, in forza della quale la disposizione recata dal precedente art. 2, comma 1, non si applica «nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data»; anzi, proprio da tale norma si ricava, indirettamente, che l'inciso «pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter», inserito nell'art. 1-bis, comma 2, della legge Pinto, e così pure la sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione comminata dall'art. 2, comma 1, della stessa legge in caso di mancato esperimento dei rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter, si riferiscono ai soli processi la cui durata al 31 ottobre 2016



non ecceda i termini ragionevoli e che non ancora siano stati assunti in decisione alla stessa data, come, per l'appunto, quello che ci occupa.

Alla stregua delle esposte considerazioni, appare, quindi, evidente come il presente procedimento non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1-*bis*, comma 2, e 2, comma 1, della legge Pinto, in combinato disposto con gli articoli 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della stessa legge, giacché l'applicazione delle predette norme imporrebbe a questo giudice di negare il diritto ad una equa riparazione fatto valere dal ricorrente e di dichiarare inammissibile la domanda dallo stesso proposta; domanda che andrebbe, invece, accolta, con conseguente riconoscimento del vantato diritto, ove il manifestato dubbio di costituzionalità fosse ritenuto fondato dalla Consulta.

4. Non manifesta infondatezza della questione

Riguardo, poi, al presupposto della non manifesta infondatezza della questione, va osservato che, nel quadro normativo antecedente alle modifiche apportate dalla legge n. 208/2015, l'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), n. 2), decreto-legge n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012) già negava il diritto ad una equa riparazione all'imputato che non avesse «depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di cui all'art. 2-*bis*».

Detta norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 169/2019, per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

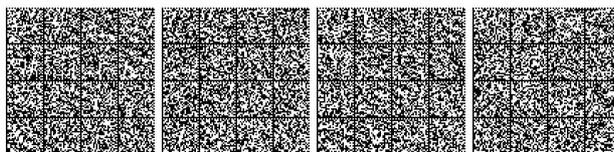
In tale pronuncia, ribadendo le considerazioni svolte nella precedente sentenza n. 34/2019 — con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'allegato 4 al decreto legislativo n. 104/2010 e dall'art. 1, comma 3, decreto legislativo n. 195/2011, nella parte in cui escludeva la proponibilità della domanda di equo indennizzo per l'eccessiva durata del giudizio amministrativo, se non fosse stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo —, il giudice delle leggi ha rilevato, per quanto qui particolarmente interessa:

che, per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (e in particolare alla luce delle sentenze 2 giugno 2009, Daddi contro Italia, e 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, nonché della sentenza della Grande camera 29 marzo 2006, Scordino contro Italia), «i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma solo se “effettivi” e, cioè, solo se e nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente; alternativamente alla durata ragionevole del processo, il rimedio interno deve comunque allora garantire l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale»;

che l'istanza di accelerazione da presentare nel processo penale presupposto, ai sensi del predetto art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), legge n. 89/2001, «non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo, non costituisce... un adempimento necessario, ma una mera facoltà dell'imputato, e non ha — ciò che è comunque di per sé decisivo — efficacia effettivamente acceleratoria del processo, atteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente»;

che «la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo presupposto può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo ex legge n. 89 del 2001, ma non può condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, e con il diritto ad un ricorso effettivo, garantiti dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, della Costituzione».

Ora, proprio le surriportate argomentazioni fanno dubitare della legittimità costituzionale degli articoli 1-*bis*, comma 2, e 2, comma 1, legge n. 89/2001, entrambi in relazione all'art. 1-*ter*, comma 2, della stessa legge — nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), legge n. 208/2015 —, applicabili *ratione temporis* alla fattispecie in esame, tuttora ravvisandosi il contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, che ha già indotto la Corte costituzionale, con le citate sentenze numeri 34/2019 e 169/2019, a dichiarare costituzionalmente illegittimo dapprima l'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 (come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'allegato 4 al decreto legislativo n. 104/2010 e dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 195/2011), e poi l'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a, n. 2, decreto-legge n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012).



Invero, nel perdurante difetto della previsione legislativa di specifici strumenti, anche di tipo ordinamentale, volti a garantire che al deposito dell'istanza di accelerazione di cui all'art. 1-ter, comma 2, legge citata, ad opera dell'imputato o di una delle altre parti del giudizio penale, corrisponda effettivamente una diversa considerazione della vicenda processuale, tale da assicurarne, almeno tendenzialmente, la definizione entro il termine ragionevole fissato dall'art. 2, comma 2-bis, della stessa legge, le norme in discorso finiscono per risolversi — al pari delle analoghe disposizioni già colpite da dichiarazione di incostituzionalità — nell'imposizione di un inutile adempimento formale con effetto di mera «prenotazione della decisione» (la quale può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio) e di pura e semplice manifestazione di un interesse già altrimenti presente nel processo e avente copertura costituzionale (ex art. 111, comma 2, della Costituzione).

Deve, allora, ritenersi che nell'attuale contesto normativo l'istanza di accelerazione del processo penale continui a non rappresentare un rimedio preventivo effettivamente sollecitatorio, nei termini precisati dalla giurisprudenza della Corte EDU richiamata nelle summenzionate sentenze della Corte costituzionale numeri 34/2019 e 169/2019, tanto più ove si consideri che, a mente dell'art. 1-ter, comma 7, legge n. 89/2001, anche in caso di esperimento dei rimedi contemplati dallo stesso articolo, «restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti».

È pur vero che l'art. 1-ter, comma 2, legge n. 89/2001, disponendo che l'istanza di accelerazione venga presentata dall'imputato e dalle altre parti del processo penale con anticipo di almeno sei mesi rispetto alla scadenza dei termini fissati dall'art. 2, comma 2-bis, pone a carico degli stessi un onere di diligenza più incisivo di quello prescritto (peraltro nei confronti del solo imputato) dalla previgente previsione di cui all'art. 2, comma 2-quinquies, lettera e), legge citata, poi dichiarata incostituzionale, la quale, invece, stabiliva che il deposito di tale istanza dovesse essere effettuato dopo il già avvenuto superamento dei predetti termini (precisamente nei trenta giorni successivi).

Ciò non toglie, però, che il rimedio in parola, sebbene attualmente prefigurato come «preventivo», non possa essere ancora oggi ritenuto «effettivo», ai sensi dell'art. 13 della CEDU, in quanto, anche a seguito della novella ex legge n. 208/2015, il sistema giuridico nazionale continua a non prevedere alcuna condizione tesa a garantire il sollecito esame e il positivo riscontro dell'istanza di accelerazione, né tantomeno a predisporre idonee misure finalizzate a velocizzare la decisione da parte del giudice al quale una siffatta istanza sia stata tempestivamente rivolta.

Peraltro, gli insuperabili limiti letterali degli articoli 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, legge citata, non lasciano spazio a possibili interpretazioni convenzionalmente orientate, che non si traducano nella sostanziale disapplicazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale (cfr., sull'argomento, Corte costituzionale n. 109/2017: «Nell'attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione, il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della CEDU e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti decisioni di quest'ultima. In tale attività egli incontra, tuttavia, il limite costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU: in un caso del genere — verificata l'impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione — deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale»; id., ex plurimis, Corte costituzionale n. 150/2015, Corte costituzionale n. 264/2012, Corte costituzionale n. 113/2011, Corte costituzionale n. 93/2010 e Corte costituzionale n. 311/2009; vedasi pure Corte costituzionale n. 349/2007, secondo cui «il giudice comune ha l'obbligo di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme»).

Non rimane, quindi, che investire della questione la Corte costituzionale.

A mente dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla detta Corte, con contestuale declaratoria di sospensione del presente procedimento.

La cancelleria curerà gli adempimenti di cui all'ultimo comma dello stesso articolo, come precisati in dispositivo.

P. Q. M.

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge n. 848/1955, la questione di legittimità costituzionale:*

1.1) *dell'art. 1-bis, comma 2, in relazione agli articoli 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, legge n. 89/2001 (c.d. legge Pinto) — nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e m), legge n. 208/2015 —, nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione in favore di chi ha*



subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo penale la cui durata al 31 ottobre 2016 non ecceda i termini ragionevoli previsti dall'art. 2, comma 2-bis, e che non ancora sia stato assunto in decisione alla stessa data, all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini;

1.2) dell'art. 2, comma 1, in relazione agli articoli 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, legge n. 89/2001 (c.d. legge Pinto) — nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a), b) e m), legge n. 208/2015 —, nella parte in cui, con riferimento ai processi penali la cui durata al 31 ottobre 2016 non ecceda i termini ragionevoli previsti dall'art. 2, comma 2-bis, e a quelli non ancora assunti in decisione alla stessa data, sancisce l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito il rimedio preventivo consistente nel depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini;

2) Sospende il presente procedimento;

3) Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

4) Ordina l'immediata trasmissione degli atti — comprensivi della documentazione comprovante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni — alla Corte costituzionale.

Napoli, 7 marzo 2020

Il Magistrato designato: CHIECA

20C00289

N. 174

*Ordinanza del 10 febbraio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi contro Banca d'Italia e altri*

Banca - Poteri e funzionamento degli organi straordinari - Responsabilità per dolo o colpa grave dei commissari e dei membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico - Previsione che la proposizione delle azioni civili nei loro confronti è subordinata alla previa autorizzazione della Banca d'Italia.

– Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), art. 72, comma 9.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

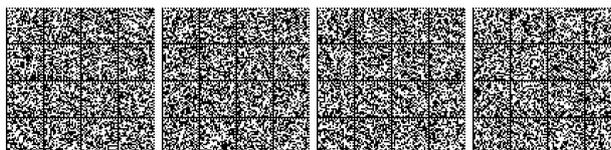
SEZIONE SECONDA BIS

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 5723 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Matri, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Del Vecchio in Roma, viale Giulio Cesare n. 71;

contro la Banca d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefania Rita Ceci e Luigi Sciotto, con domicilio eletto presso la sede dell'avvocatura dell'ente in Roma, via Nazionale n. 91;

nei confronti di Federico Terrinoni, Giuseppe Feliziani, Bruno Inzitari, non costituiti in giudizio;
per l'annullamento:

del provvedimento del Governatore della Banca d'Italia 6.3.18, prot. n. 0278169/18, che oppone definitivo diniego alla richiesta della Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi di autorizzazione, ai sensi dell'art. 72 del decreto legislativo n. 385 del 1993, a chiamare in giudizio, per l'accertamento di responsabilità civile, Terrinoni dott. Fede-



rico, Feliziani rag. Giuseppe e Inzitari prof. Bruno, già commissari straordinari di Banca Marche, ora in liquidazione coatta amministrativa, nell'ambito del processo n. 4038/15 R.A.C. del Tribunale di Ancona - Sezione specializzata in materia di impresa, avente ad oggetto azione di responsabilità ai sensi dell'art. 2392 e seguenti del codice civile, promosso da Banca delle Marche S.p.a. nei confronti di componenti dei propri organi sociali, in cui la Fondazione è parte interveniente;

di tutti gli atti a tale provvedimento presupposti, preparatori, preordinati, connessi e conseguenti, ivi compreso l'atto della Banca d'Italia 28 novembre 17 n. 1413935, contenente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta;

nonché, con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 4 ottobre 2018:

del provvedimento del Governatore della Banca d'Italia 13 agosto 2018, prot. n. 0959204/18, comunicato il giorno successivo, che conferma il diniego, opposto con provvedimento 6 marzo 2018, prot. n. 278169, di autorizzazione alla Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, ai sensi dell'art. 72, comma 9, del decreto legislativo n. 385 del 1993, all'esercizio dell'azione civile di responsabilità nei confronti del dott. Federico Terrinoni, del rag. Giuseppe Feliziani e del prof. Bruno Inzitari, già commissari straordinari di Banca delle Marche S.p.a., ora in liquidazione coatta amministrativa;

di tutti gli atti allo stesso presupposti, preordinati, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso introduttivo, il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Banca D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2019 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi l'avvocato Del Vecchio, in sostituzione dell'avvocato Mastri, per parte ricorrente e l'avvocato Ceci per Banca D'Italia, come specificato nel verbale;

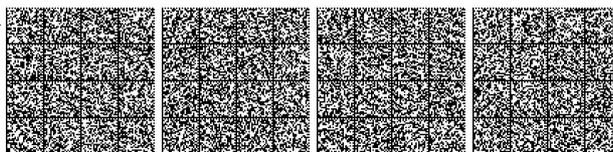
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

Fatto

A. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi ha agito, previa sospensione dell'efficacia, per l'annullamento del provvedimento del Governatore della Banca d'Italia del 6 marzo 2018, prot n. 0278169/18, di diniego della istanza di autorizzazione presentata ai sensi dell'art. 72 del decreto legislativo n. 385 del 1993 (di seguito anche t.u.b.), ai fini della chiamata, nel giudizio pendente innanzi al Tribunale di Ancona - Sezione specializzata in materia di impresa (proposto da Banca delle Marche S.p.a. ed in cui è intervenuta parte ricorrente), di coloro che avevano ricoperto l'incarico di commissari straordinari dell'istituto di credito — successivamente sottoposto, con provvedimento del 21 novembre 2015, a procedura di risoluzione ex art. 32, decreto legislativo n. 180 del 2015, con conseguente chiusura dell'amministrazione straordinaria — e, dunque, del dott. Federico Terrinoni, del rag. Giuseppe Feliziani e del Prof Bruno Inzitari. Unitamente al sopra indicato provvedimento, hanno costituito oggetto di impugnazione tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e conseguenti, compreso il provvedimento della Banca d'Italia del 28 novembre 2017 n. 1413935, contenente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta.

B. Parte ricorrente ha, in particolare, rappresentato di essere intervenuta, in qualità di portatrice, al momento della risoluzione di Banca delle Marche S.p.a., di azioni ordinarie di tale istituto e di prestiti obbligazionari per ingenti somme, nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero di R.G. n. 4038/15, promosso dinanzi al Tribunale civile di Ancona da Banca delle Marche S.p.a., ex art. 2392 e seguenti del codice civile, contro i suoi amministratori, sindaci, direttore generale e vice direttori (giudizio in cui è successivamente subentrata Nuova Banca Marche S.p.a.), intendendo far valere le proprie ragioni risarcitorie anche nei confronti dei commissari dell'amministrazione straordinaria nominati dalla Banca d'Italia, e di aver, dunque, come sopra esposto, presentato a quest'ultima istanza di autorizzazione ex art. 72, comma 9, t.u.b. La Banca d'Italia, tuttavia, successivamente alla comunicazione, in data 18 novembre 2017, dei motivi ostativi all'accoglimento della richiesta, ha adottato il provvedimento definitivo di diniego di autorizzazione.

C. Contro tale atto e contro tutti gli atti del procedimento, incluso il preavviso ex art. 10-*bis*, legge n. 241/1990, la ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge, inclusa la carenza di motivazione, ed eccesso di potere in relazione a diverse figure sintomatiche (segnatamente, per travisamento dei fatti e falso presupposto, abuso e sviamento di potere, ingiustizia manifesta, carenza di istruttoria), prospettando, altresì, profili di illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9 del decreto legislativo n. 385 del 1993 in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 111 Cost.



D. La Banca d'Italia si è costituita in giudizio sollevando eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione di questo giudice in relazione all'operato dei commissari straordinari, spettando essa al giudice ordinario, oltre che con riferimento ai limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti delle autorità indipendenti e per genericità delle censure dedotte, concludendo, comunque, con articolate argomentazioni, per il rigetto del ricorso nel merito in quanto infondato.

E. Con ordinanza n. 3015/2018 del 22 maggio 2018 questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 3654/2018 del 1° agosto 2018, ha accolto l'appello cautelare, ordinando alla Banca d'Italia un «Pronto riesame ... dell'istanza di autorizzazione a lei rivolta» ed evidenziando, in ogni caso, «l'esigenza di una quanto più sollecita definizione nel merito del giudizio di primo grado», in occasione del quale avrebbero potuto «essere valutate più appropriatamente le diverse questioni, eventualmente anche di rilevanza costituzionale, poste con l'originario ricorso introduttivo».

F. La Banca d'Italia, con provvedimento del 13 agosto 2018, ha confermato il diniego di autorizzazione.

G. La ricorrente, con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 4 ottobre 2018, ha, quindi, impugnato anche tale atto, deducendo contro di esso le seguenti censure:

1) violazione dell'art. 72, comma 9 del decreto legislativo n. 385/1993, eccesso di potere per falso presupposto, abuso e sviamento, assoluta carenza di istruttoria e di motivazione;

2) elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato in violazione degli articoli 24 e 97 Cost.

Successivamente le parti hanno presentato atti e documenti a sostegno delle rispettive deduzioni ed in particolare la difesa della Banca d'Italia ha rappresentato che, con ordinanza n. 7280/2018 del 13 novembre 2018 - RG n. 4038/2015, il Tribunale ordinario di Ancona ha dichiarato ammissibile la domanda risarcitoria avanzata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi nei confronti degli amministratori straordinari Federico Terrinoni, Giuseppe Feliziani e Bruno Inzitari tramite la loro chiamata in causa, disapplicando il provvedimento di diniego della Banca d'Italia oggetto del presente giudizio.

H. All'udienza pubblica del 22 novembre 2019 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

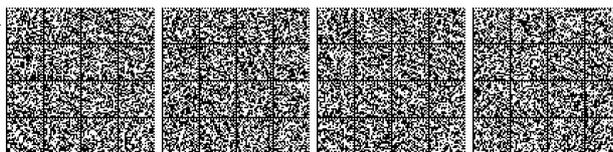
Diritto

1. Il Collegio deve preliminarmente esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Banca d'Italia.

1.1. Le eccezioni non meritano accoglimento.

1.2. Il presente giudizio, infatti, ha ad oggetto i provvedimenti reiettivi (il secondo dei quali, impugnato con motivi aggiunti, adottato dall'Autorità di vigilanza in ottemperanza dell'ordinanza cautelare emessa dal Consiglio di Stato) della domanda di autorizzazione prescritta dall'art. 72, comma 9 del t.u.b. per la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari, in relazione ai quali sussiste la giurisdizione esclusiva di questo giudice ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera 1) c.p.a. (il quale stabilisce la devoluzione al giudice amministrativo, salve ulteriori previsioni di legge, delle controversie aventi ad oggetto «tutti i provvedimenti» adottati dalla Banca d'Italia, con esclusione di quelle inerenti ai rapporti di impiego privatizzati e, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 94 del 2014, di quelle in materia di sanzioni irrogate da detta Autorità; *cf.* C. Cassazione, Sezioni unite, 2 ottobre 2019, n. 24609; id. 15 luglio 2010, n. 16577). La circostanza, infatti, che nell'articolazione delle proprie deduzioni la ricorrente si sia focalizzata su elementi fattuali relativi all'operato dei commissari non è funzionale, nella prospettiva defensionale, ad un accertamento delle responsabilità dell'organo straordinario, estraneo al presente giudizio e, come correttamente rilevato dalla difesa dell'Autorità resistente, riservato all'ambito della giurisdizione del giudice ordinario, bensì alla contestazione della legittimità delle determinazioni reiettive dell'autorizzazione impuginate, in relazione, primariamente, ai censurati vizi di violazione dell'art. 72, comma 9, di carenza di motivazione ed eccesso di potere.

1.3. Proprio l'articolazione delle predette censure, peraltro, rende evidente l'assenza di una radicale inammissibilità delle azioni di annullamento, afferendo i limiti del sindacato giurisdizionale alle valutazioni di merito — con profili di problematicità che si correlano ad una ben differente prospettiva, secondo quanto si andrà ad esporre nei capi successivi della presente pronuncia — e restando la cognizione dei fatti elemento indefettibile del giudizio al fine di verificare, nei limiti del dedotto, se il potere attribuito all'autorità sia stato legittimamente esercitato (Cons. St., sez. VI, 21 marzo 2011, n. 1712; id., sez. III, 2 settembre 2019, n. 6058, con la quale, con riferimento ai limiti del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica, sia pure in relazione ad una differente materia rispetto a quella che viene



in rilievo nel presente giudizio, sono state stigmatizzate come pronunce «con formula pigra» ovvero con motivazione apparente quelle che trincerandosi «dietro ad una declaratoria di inammissibilità» delle censure «per l'impossibilità di esercitare un sindacato sostitutivo» non procedano ad un sia pure essenziale esame delle stesse, con il rischio di «un sostanziale rifiuto di giurisdizione e un'abdicazione» alla «doverosa *potestas iudicandi* da parte del giudice amministrativo anche entro il limite, indiscusso, di un apprezzamento che in nessun modo intenda sostituirsi a quello della pubblica amministrazione»).

1.4. Neppure emerge la genericità del ricorso introduttivo del presente giudizio e del successivo ricorso per motivi aggiunti eccepita dalla difesa della Banca d'Italia, essendo state dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi sufficientemente esplicitate le questioni prospettate, consentendo l'identificazione dei vizi dedotti e l'individuazione delle norme ritenute violate. E, invero, come chiarito dalla consolidata giurisprudenza, l'inammissibilità dell'impugnazione per genericità sussiste solo quando il giudice non sia posto in grado di comprendere quali vizi il ricorrente deduca per sostenere l'invalidità del provvedimento impugnato, così che, fuori da questi stretti limiti, è dovere del giudice stesso interpretare il gravame ed esaminare le censure ancorché non organicamente articolate, ricavandole dal contesto del ricorso e della richiesta avanzata (in termini, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345). La sussistenza di profili di genericità riferiti a singole deduzioni, inoltre, non è comunque suscettibile di determinare una inammissibilità dei gravami nella loro integralità, essendo stato, tra l'altro, sollecitato anche un vaglio di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9 del t.u.b., con argomentazioni puntuali sia pure, per quanto si andrà ad esporre, non completamente esaustive.

2. Esaurito l'esame delle eccezioni pregiudiziali, il Collegio può procedere all'esame del merito dei gravami.

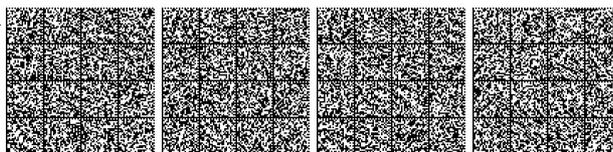
3. Le deduzioni dirette a censurare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 72, comma 9 del t.u.b., carenza di motivazione ed eccesso di potere, non meritano accoglimento.

3.1. Con il preavviso ex art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, con il diniego di autorizzazione e con il provvedimento di riesame adottato in esecuzione dell'ordinanza del Consiglio di Stato, la Banca d'Italia, lungi dal limitarsi ad esprimere solo un «giudizio» sull'operato dei commissari dell'amministrazione straordinaria ha, in verità, evidenziato, a seguito di attenta istruttoria e dell'esame degli elementi addotti dalla Fondazione, la manifesta infondatezza — secondo la sua prospettiva — dell'azione di responsabilità che la ricorrente avrebbe inteso avviare avverso i commissari, nonché la palese pretestuosità della stessa, come, del resto, espressamente affermato nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di autorizzazione, che si conclude proprio con la constatazione che «ad esito dell'istruttoria condotta ... le censure all'operato degli ex commissari straordinari non risultano minimamente assistite da alcun elemento di fondatezza».

3.2. L'aver provveduto a confutare punto per punto le doglianze esposte dalla ricorrente, che, come evidenziato dall'Autorità di vigilanza, da terzo principale azionista — prima del commissariamento — di Banca Marche era in grado di nominare due degli amministratori della banca e, unitamente agli altri due soci principali, contribuiva alla nomina di ben dieci degli undici membri del Consiglio di amministrazione di Banca delle Marche e non poteva, dunque, definirsi un operatore «sprovvisto» o «inesperto», non rende, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, illegittimo o «manifestamente ingiusto», né tantomeno «carente di istruttoria e di adeguata motivazione» il diniego di autorizzazione, risultando sufficientemente individuate le valutazioni alla base dell'apprezzamento svolto, non arbitrarie né irragionevoli, anche tenuto conto della eterogeneità ed «aspecificità» dei dati e dichiarazioni che la Fondazione avrebbe inteso utilizzare a sostegno dell'azione, estrapolati dalle più varie fonti (verbalizzazioni interne di Banca delle Marche; valutazioni di due organizzazioni sindacali nell'ambito della relazione della Commissione istituita dalla Regione Marche; affermazioni contenute nella relazione di maggioranza della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita con legge n. 107 del 2017, riferite in verità all'insieme delle banche oggetto dell'esame della Commissione e, comunque, non specificamente all'operato dei commissari dell'amministrazione straordinaria; citazioni tratte da una relazione di minoranza su presunti ed indimostrati conflitti di interesse dei commissari).

3.3. Per il suddetto carattere i rilievi mossi dalla ricorrente all'operato dei commissari, considerati anche nel loro complesso, non appaiono in grado di dimostrare, sia pure in via indiziaria, la sussistenza, nei gravati provvedimenti, di manifeste illogicità o palesi errori tali da aprire la strada, in questa sede, ad un approfondimento istruttorio, il quale inevitabilmente andrebbe ad involgere la verifica nel merito dell'operato dei commissari, dovendosi anche considerare i limiti del sindacato giurisdizionale in relazione a provvedimenti che costituiscono esercizio di discrezionalità tecnica.

3.4. Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa che più si è occupata della questione: «(...) riguardo ai limiti del sindacato del giudice amministrativo sul provvedimento della Banca d'Italia, e riguardo ai limiti dello stesso potere di autorizzazione, i poteri cognitori non possono penetrare nel merito della fondatezza delle numerose azioni che il ricorrente intende proporre rispetto a numerose vicende che hanno interessato la Banca ... Il sindacato dell'adito giudice, a parere del Collegio, deve limitarsi ad un controllo di tipo estrinseco, ad una valutazione di manifesta infon-



datezza sul diniego autorizzatorio della Banca d'Italia, per una lettura conforme al dettato costituzionale, in quanto né la Banca d'Italia, né l'adito giudice amministrativo, per motivi diversi, possono svolgere il ruolo di giudice di azioni civili risarcitorie ex articoli 2393 e seguenti, comma c. Nella specie, il diniego autorizzatorio è motivato correttamente sulla manifesta infondatezza ... Né è pregiudizievole che sia la richiesta che il diniego di autorizzazione abbiano approfonditamente trattato il merito delle eventuali responsabilità, e pertanto la motivazione dell'organo di vigilanza abbia assunto una profondità non richiesta, in quanto è sufficiente la delibazione di manifesta infondatezza a giustificare il diniego» (TAR Campania, Napoli, sez. I, 20.06.2002 n. 3684).

4. Del pari infondate si palesano le deduzioni articolate con il ricorso per motivi aggiunti, proposto avverso il nuovo provvedimento adottato dall'Autorità di vigilanza in ottemperanza dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, non essendo riscontrabile alcuna elusione della decisione interinale del Giudice d'appello.

In realtà nell'atto del 13 agosto 2018 la Banca d'Italia, in esecuzione di quanto disposto dal supremo organo della Giustizia amministrativa, rispondendo ai rilievi evidenziati dalla Fondazione nell'atto di appello, ha ribadito come anche dalle fonti e dalle stesse relazioni citate dalla ricorrente a fondamento delle sue doglianze, la «situazione della banca» apparisse grave «già prima del commissariamento ... (derivando) ... una delle più grandi debolezze ... (proprio dall') amministrazione della stessa», chiarendo anche il fenomeno per cui «l'elevata percentuale di capitale sociale posseduto dalle fondazioni bancarie ha ... determinato che — nel bene e nel male — esse abbiano sempre influenzato nei fatti le decisioni della banca, in alcuni casi anche sul fronte delle scelte della direzione» ed in base al quale «l'attività di controllo che le stesse fondazioni dicono di aver costantemente esercitato nei confronti degli investimenti effettuati non è stata decisiva».

4.1. Dopo aver ripercorso gli elementi salienti della vicenda in esame, la Banca d'Italia, riesaminando l'istanza di autorizzazione della ricorrente, è, dunque, giunta a confermare che la stessa non potesse trovare accoglimento «stante il carattere pretestuoso, denigratorio e persecutorio dell'azione stessa» per le ragioni illustrate nel nuovo diniego e negli atti precedenti del medesimo procedimento.

4.2. In sede di riesame, dunque, la Banca d'Italia, in conformità ai vincoli derivanti dalla pronuncia cautelare, si è rideterminata addivenendo alle medesime conclusioni in precedenza rassegnate, per le quali valgono le considerazioni già svolte con riguardo agli originari motivi di ricorso.

5. Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, le censure esaminate nei precedenti capi della presente decisione vanno disattese, in quanto infondate.

6. La ricorrente, tuttavia, come esposto nella narrativa in fatto, ha contestato i provvedimenti adottati dall'Autorità di vigilanza con i quali è stata rigettata la domanda di autorizzazione all'esercizio delle azioni civili nei confronti dei commissari dell'amministrazione straordinaria nominati dalla stessa Banca d'Italia, prospettando anche profili di illegittimità costituzionale della previsione dell'art. 72, comma 9 del t.u.b. che tale autorizzazione prescrive in quanto violativa degli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione.

6.1. In particolare, secondo la prospettazione della ricorrente, la previsione normativa sopra indicata confliggebbe con i fondamentali canoni costituzionali, in quanto precluderebbe il sindacato nella sede giudiziaria propria della condotta dei commissari e si tradurrebbe in una grave «discriminazione in spregio al principio di uguaglianza (art. 3 Cost)», determinando «una lesione delle prerogative di difesa (art. 24) ... «oltre ad un «travalicamento dei criteri di buon andamento ed imparzialità che debbono presiedere all'azione della pubblica amministrazione (art. 97)» e ad una «menomazione della giurisdizione».

7. Ritiene al riguardo il Collegio che le questioni sollevate dalla ricorrente, di seguito integrate sia quanto alle argomentazioni a supporto sia con riferimento ai parametri costituzionali da considerare, meritino favorevole apprezzamento.

8. L'art. 72, comma 9 del t.u.b., nella formulazione attualmente vigente, conseguente alle innovazioni introdotte con l'art. 1, comma 17, lettera e) del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 181, dispone quanto segue: «La responsabilità dei commissari e dei membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave. Le azioni civili nei loro confronti sono promosse previa autorizzazione della Banca d'Italia».

8.1. Rispetto alla disposizione previgente di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (formulata nei seguenti termini: «Le azioni civili contro i commissari e i membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico sono promosse previa autorizzazione della Banca d'Italia»), il legislatore ha ritenuto di introdurre la specifica limitazione della responsabilità dei commissari straordinari ai soli casi di dolo e colpa grave, mantenendo, ciononostante, ferma la necessità dell'autorizzazione della Banca d'Italia, vale a dire della stessa autorità attributaria del potere di nomina dei commissari straordinari.



8.2. Il Collegio evidenzia, in primo luogo, che, nella fattispecie, viene in rilievo, *ratione temporis*, l'applicazione della disposizione nella formulazione attualmente in vigore. Giova precisare, infatti, che l'art. 3 del decreto legislativo n. 181 del 2015, in vigore dal 16 novembre 2015, ha stabilito: «Gli articoli 72 e 77-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificato dal presente decreto, si applicano anche alle procedure di amministrazione straordinaria in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per i rimanenti aspetti, alle medesime procedure si continuano ad applicare le disposizioni del titolo IV del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto». Non è in contestazione ed è documentato in atti che l'avvio della procedura di risoluzione che ha determinato la chiusura dell'amministrazione straordinaria della Banca delle Marche S.p.a. è stato disposto con provvedimento della Banca d'Italia del 21 novembre 2015, approvato dal MEF il giorno successivo e, dunque, successivamente all'entrata in vigore delle modifiche normative sopra indicate.

9. In punto di rilevanza della proponenda questione di legittimità costituzionale, il collegio sottolinea che gli atti impugnati costituiscono applicazione immediata e diretta della norma sospetta di contrasto con la Costituzione, della quale il collegio deve fare applicazione.

E, invero, accertata l'infondatezza, per le ragioni sopra esposte, delle altre censure esaminate ai precedenti capi della presente decisione, esclusivamente dalla dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9 del t.u.b. potrebbe derivare il richiesto accoglimento del gravame, per caducazione della fonte normativa presupposta e conseguente illegittimità derivata degli atti impugnati e, in particolare, del diniego di autorizzazione.

Per contro in caso di rigetto della questione di costituzionalità, il predetto diniego di autorizzazione dovrebbe essere considerato legittimo, con conseguente reiezione del ricorso.

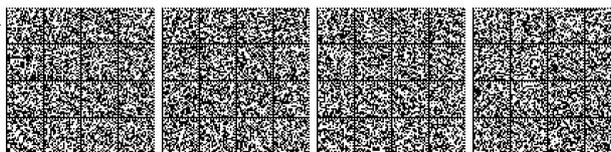
9.1. Esclusivamente per completezza di analisi, il collegio ritiene di specificare che la circostanza, pure rappresentata e documentata dalla Banca d'Italia, che con ordinanza n. 7280/2018 del 13 novembre 2018, il Tribunale ordinario di Ancona, innanzi al quale, come sopra esposto, pende il giudizio iscritto al numero di RG n. 4038/2015 (avente ad oggetto, tra l'altro, le pretese della odierna ricorrente), abbia dichiarato ammissibile la domanda risarcitoria avanzata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi nei confronti degli amministratori straordinari Federico Terrinoni, Giuseppe Feliziani e Bruno Inzitari tramite la loro chiamata in causa, disapplicando il provvedimento di diniego della Banca d'Italia oggetto del ricorso introduttivo del presente giudizio, non determina nessuna incidenza in ordine alla perdurante sussistenza di un interesse della ricorrente all'impugnativa.

9.1.1. A prescindere, infatti, dalla obiettiva importanza di una verifica di costituzionalità della disposizione in esame alla luce della delicatezza e rilevanza degli interessi implicati alla stregua di quanto di seguito si andrà ad esporre, tanto più necessaria in considerazione dell'assenza di pronunciamenti della Corte costituzionale, mai in precedenza adita sulla questione, il collegio sottolinea che l'interesse che sorregge l'azione proposta innanzi a questo giudice è reso evidente dalla diversa consistenza e dai differenti effetti di un accertamento diretto, involgente la costituzionalità della previsione normativa che viene in rilievo, in luogo di quello incidentalmente svolto, con un provvedimento, peraltro, interinale, dal giudice ordinario sulla legittimità della determinazione della Banca d'Italia impuginate, cui si associano esigenze di certezza e stabilità, anche considerando lo stato in cui versa il predetto giudizio civile.

9.1.2. Quel provvedimento del giudice ordinario, peraltro, proprio perché interinale ed assunto in contrasto con la previsione normativa si presta ad essere rivisto dal medesimo giudice e riformato nei gradi successivi, afferendo al merito della vicenda controversa e non toccando i profili di giurisdizione, come evidenziato dalle sezioni unite della Corte di cassazione nell'ordinanza del 19 novembre 2019, n. 30010, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso per regolamento di giurisdizione proposto proprio dai commissari straordinari Federico Terrinoni, Giuseppe Feliziani e Bruno Inzitari in relazione al giudizio pendente innanzi al Tribunale di Ancona.

9.1.3. La disapplicazione provvisoriamente operata dal giudice civile, oltre a non eliminare l'interesse all'impugnazione, non incide, ovviamente, sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, perché, permanendo il cennato interesse al ricorso, questo Tribunale deve comunque deciderlo nel merito, facendo applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

10. In punto di non manifesta infondatezza della norma in esame, nella parte in cui subordina l'esperibilità dell'azione civile di responsabilità dei commissari dell'amministrazione straordinaria alla previa autorizzazione della Banca d'Italia, in deroga ai principi comuni dell'ordinamento ed in violazione dei parametri costituzionali che si andranno ad illustrare, il collegio ritiene indispensabile muovere l'analisi dalla qualificazione della natura giuridica dei commissari straordinari, rilevante primariamente anche se non esclusivamente ai fini della verifica della pertinenza del riferimento al principio costituzionale cristallizzato nell'art. 28 della Carta fondamentale. Tale parametro, invero, è stato evocato dalla giurisprudenza amministrativa nelle pronunce che hanno affrontato la questione della legittimità dei provvedimenti autorizzatori che vengono in rilievo, sia pure con conclusioni dirette ad escludere la sussistenza di contrasti della norma in esame, (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5819; Tribunale amministrativo



regionale Lazio, Roma, sez. I, 3 ottobre 2005, n. 7643; Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, Sez. I, 20 giugno 2002, n. 3684; Tribunale amministrativo regionale Puglia, Lecce, Sez. I, 28 giugno 2000, n. 3008).

10.1. Si osserva, al riguardo, che l'amministrazione straordinaria di una banca è procedura amministrativa, di durata temporanea, avendo essa termine con il passaggio delle consegne agli organi subentranti, avviata su proposta della Banca d'Italia, in seguito, di regola, ad un previo accertamento ispettivo dell'Istituto di vigilanza, con decreto del Ministero del tesoro, oggi dell'Economia, e destinata a risolvere le situazioni critiche tassativamente previste dal primo comma dell'art. 70 t.u.b., tra le quali la riscontrata sussistenza di irregolarità nell'amministrazione dell'impresa bancaria.

10.1.1. La Banca d'Italia, una volta emanato il decreto ministeriale, provvede a nominare gli organi della procedura, e cioè uno o più commissari straordinari ed un comitato di sorveglianza, e fino all'insediamento di tali organi, può nominare un proprio funzionario quale commissario provvisorio.

10.1.2. Ai sensi dell'art. 72 t.u.b. i commissari straordinari, i quali nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali, «... esercitano le funzioni e i poteri dei disciolti organi amministrativi della banca ...»; il comitato di sorveglianza «... sostituisce in tutte le funzioni i disciolti organi di controllo e fornisce pareri ai commissari ...».

10.1.3. Gli organi della procedura amministrativa straordinaria possono essere revocati o sostituiti dalla Banca d'Italia; ricevono per la loro opera le indennità determinate dalla Banca d'Italia; sono tenuti nella gestione della banca amministrata al rispetto delle istruzioni e delle direttive impartite dalla Banca d'Italia; sono tenuti a richiedere l'autorizzazione della Banca d'Italia per convocare gli organi dell'impresa bancaria, temporaneamente sospesi; possono essere citati in giudizio civile, per gli atti compiuti nell'espletamento dei rispettivi incarichi, solo previa autorizzazione della Banca d'Italia (come previsto dalla la norma della quale si sospetta la contrarietà alla Carta costituzionale).

10.1.4. Si evince, pertanto, che gli organi di amministrazione straordinaria operano, pur nell'ambito di una certa e necessitata autonomia gestionale, in stretto rapporto con l'autorità che li nomina, la quale è attributaria finanche del potere, all'atto della nomina, di «stabilire speciali limitazioni dei compiti dei commissari ovvero attribuire loro compiti ulteriori e diversi» rispetto a quelli indicati nell'art. 72, comma 1-bis del t.u.b., come espressamente stabilito dalla medesima disposizione.

10.1.5. La loro natura è, quindi, certamente amministrativa e la straordinarietà del loro ufficio pubblico si coglie sotto il duplice profilo: quello interno all'impresa di credito, svolgendo essi le funzioni degli organi temporaneamente sospesi, e quello esterno all'impresa in crisi, costituendo essi una emanazione provvisoria della Banca d'Italia, sicché essi rivestono un duplice ruolo di organi straordinari sia dell'impresa amministrata sia della Banca centrale dalla quale sono nominati, revocati, sostituiti, istruiti, vigilati (in termini, *cf.*: Tribunale amministrativo regionale Napoli, n. 3684 del 2000, cit.).

10.1.6. I commissari straordinari sono legati, dunque, per il tempo del loro incarico, alla Banca d'Italia da un rapporto straordinario ma organico talora associato, in via provvisoria, addirittura ad un rapporto di impiego, come nel caso del commissario provvisorio.

11. La giurisprudenza, anche costituzionale, ha da tempo chiarito in relazione all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 28 Cost. che a rilevare è che l'agente abbia operato «nell'ambito delle mansioni affidategli per il soddisfacimento dell'interesse pubblico dall'ente perseguito» (*cf.*: C. Cassazione, sez. I, n. 330 del 1974; *cf.*: anche Corte costituzionale n. 2 del 1968; id.: n. 18 del 1989; n. 289 del 1992; n. 385 del 1996), con la conseguenza che anche in relazione ai commissari straordinari nominati dalla Banca d'Italia trovano applicazione i principi espressi nella sopra indicata disposizione.

11.1. Il principio della responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti pubblici ha costituito una fondamentale innovazione rispetto all'impianto precedente, con il precipuo scopo di superare un modello di burocrazia spersonalizzata che aveva connotato in maniera particolarmente incisiva il ventennio fascista, evitando l'esaurimento dell'attività di controllo e verifica dell'operato degli agenti pubblici in una dimensione solo interna all'amministrazione, nella consapevolezza della rilevanza della scelta di una collocazione di tale responsabilità a livello di ordinamento generale ed in un ambito esterno al potere amministrativo, con le connesse garanzie in punto di imparzialità e di effettività.

11.2. Ed è significativo evidenziare che mentre nella prima parte dell'art. 28 vengono contemplate per l'agente pubblico tutte le tre fondamentali forme di responsabilità diretta (penale, civile e amministrativa), la seconda parte della disposizione, inerente alla «estensione» della responsabilità allo Stato e agli enti pubblici, è riferita solo a quella civile. La regola cristallizzata nell'impianto costituzionale è, dunque, quella della responsabilità diretta e personale dell'agente pubblico, assurta a principio cardine e generale, non scalfito dalla focalizzazione dell'attenzione, sia nelle elaborazioni scientifiche sia nella elaborazione giurisprudenziale, sulla responsabilità civile diretta e concorrente degli enti, essenzialmente imputabile al dato fattuale della maggiore solvibilità dallo Stato e degli enti pubblici ai fini di un effettivo ristoro economico del diritto leso. Nel senso del carattere incondizionato della responsabilità depone chiaramente



l'avverbio «direttamente» contenuto nel suddetto art. 28, sicché l'unico presupposto della stessa non può che essere l'accertamento dell'illecito.

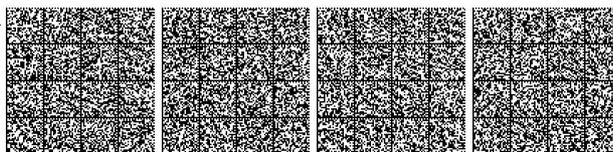
11.3. Vero è che, come reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il generale principio della responsabilità diretta degli agenti pubblici non esclude, in quanto espressamente previsto in Costituzione, che tale responsabilità possa essere disciplinata variamente per categorie o per situazioni (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale n. 26 del 1987), purché ciò avvenga entro il limite della ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità di cui il legislatore è attributario, non potendosi ammettere aree di immunità in pregiudizio di fondamentali valori costituzionalmente tutelati.

11.4. In altri termini, l'art. 28, secondo comma, Cost. consente al legislatore di «disciplinare» la responsabilità del funzionario, ma non di introdurre ipotesi più o meno mascherate di immunità ed esclusione della responsabilità diretta.

Sulla base di tali considerazioni, del resto, la Corte costituzionale è addivenuta alla declaratoria di illegittimità delle previsioni normative precostituzionali che stabilivano, con riferimento ai prefetti ed ai sindaci, la c.d. garanzia amministrativa, vale a dire la subordinazione della proposizione dell'azione per fatto dai medesimi commesso alla necessaria autorizzazione del Capo dello Stato, previo parere del Consiglio di Stato (*cf.* Corte costituzionale n. 4 del 1965; *cf.* anche, in relazione all'analoga garanzia che l'art. 16 del codice di procedura penale aveva previsto per i reati commessi in servizio di polizia, la sentenza n. 94 del 1963).

Si ritengono particolarmente rilevanti, al riguardo, le argomentazioni alla base della sopra richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 4 del 1965, nella quale si evidenzia quanto segue: «Come altra volta si è avvertito (sentenza 23 gennaio 1962, n. 1), è in contrasto con il precetto fondamentale contenuto nell'art. 28 della Costituzione la legge che, della responsabilità qui vi regolata, adottasse una disciplina tale da comportarne una esclusione più o meno manifesta. Ora, il subordinare ad una autorizzazione amministrativa l'attuazione di quella responsabilità è renderne possibile l'esercizio discrezionale, perché discrezionalmente deve in tal caso esserne consentito l'esperimento; il che segnatamente non è permesso prescrivere in materia penale, essendo eccezionalmente dettati, e da norme costituzionali, i casi di deroga al principio dell'obbligatorietà dell'azione del P. M. Né viene meno la detta discrezionalità ove, come nel caso del prefetto e del sindaco, la legge ordinaria disponga che l'autorizzazione deve essere accordata previo parere del Consiglio di Stato: questo organo supremo, nell'esprimere il suo avviso, non esplica una attività vincolata. Ed ove si osservi che, quando non si ritenesse di seguire tale avviso, deve essere sentito il Consiglio dei ministri, s'intende meglio come il procedimento di autorizzazione risulti inquadrato in un sistema suscettibile di provocare la insindacabile liberazione da quella responsabilità. Ciò a parte il fatto che le norme predette, nella sostanza, attribuiscono all'autorità amministrativa il potere di sottrarre a quella giurisdizionale, mediante il diniego dell'autorizzazione, il giudizio sulla responsabilità del funzionario o del dipendente e quindi ex art. 28, secondo comma, della Costituzione, anche sulla sua responsabilità; un giudizio cioè al quale la stessa Amministrazione è interessata e che, per il suo oggetto e per la sua natura, implica esercizio di giurisdizione, quindi di funzione del tutto estranea alla sfera amministrativa (articoli 102 e 103 della Costituzione)». Nella pronuncia si soggiunge, immediatamente dopo, che: «Non è rilevante obiettare che la c.d. garanzia amministrativa intende tutelare la funzione del prefetto, di chi ne fa le veci e del sindaco contro azioni inconsulte la cui proposizione ne lederebbe il prestigio, e che vuole essere un mezzo per permettere di valutare il comportamento di quei funzionari nel rispetto delle attribuzioni di ciascuno e della discrezionalità che doveva eventualmente esercitarsi. Spetta all'autorità giurisdizionale riconoscere la temerarietà o la pretestuosità di singole azioni; e peraltro un sistema, come quello in vigore, in cui l'osservanza del limite della competenza e della discrezionalità amministrativa è assicurata, a seconda delle ipotesi, dalle norme concernenti il regolamento delle attribuzioni e dalle altre che, nel codice di procedura civile (art. 295) e in quello di procedura penale (art. 20), governano la sospensione del processo in relazione all'insorgere di pregiudiziali amministrative, il preordinamento di una ulteriore garanzia a favore del prefetto, di chi ne fa le veci e del sindaco, posto in confronto al principio di parità proclamato nell'art. 3 della Costituzione, appare irrazionalmente distintivo, atteso che altri funzionari amministrativi svolgono compiti non meno elevati e importanti di quelli spettanti al prefetto e al sindaco, ugualmente implicativi di estesi poteri discrezionali. Deve perciò pronunziarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 158 della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148, e dell'art. 22 del testo unico della stessa legge, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383». Con tali argomentazioni, la Corte costituzionale è giunta alla conclusione che: essi debbono dichiararsi illegittimi anche in quanto dispongono che il prefetto, chi ne fa le veci e il sindaco non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorché dalla superiore autorità governativa: la disposizione, mentre contiene la premessa di quella che prevede l'autorizzazione amministrativa, può avere valore a sé stante, in quanto si risolve anche essa nel negare all'autorità giurisdizionale ogni attribuzione in merito alla responsabilità di quei due funzionari».

11.5. Orbene, tenuto conto che le funzioni pubbliche svolte dai commissari straordinari non rispondono ai rigorosi schemi che caratterizzano le attribuzioni di sindaci, prefetti ed ufficiali di pubblica sicurezza, nonché considerando i



profili economico-patrimoniali e le finalità di rilievo pubblicistico cui il conferimento dell'incarico è correlato, la deroga ai principi generali ed alle regole attraverso le quali gli stessi trovano attuazione sembra ancora meno giustificabile.

11.6. La ricostruzione della genesi della previsione dell'art. 72, comma 9, ulteriormente concorre a sostenere i dubbi di legittimità alla base della presente decisione, rendendo non differibile una definitiva verifica da parte dell'organo di garanzia costituzionale.

11.6.1. La disposizione, infatti, affonda le proprie radici proprio in una norma risalente ad epoca precedente alla Costituzione. L'art. 64, ultimo comma, della legge n. 141 del 1938 — di conversione in legge, con modificazioni, del regio decreto-legge 12 marzo 1936 - XIV, n. 375, contenente disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia — stabiliva, infatti, che: «Nessuna azione di responsabilità contro i commissari ed i membri del comitato di sorveglianza può essere promossa senza l'autorizzazione dell'Ispettorato». L'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito, originariamente delineato — nella considerazione della opportunità di una distinzione tra funzione di politica monetaria e funzione di vigilanza — come organo autonomo specializzato nella vigilanza, è stato poi soppresso con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, istitutivo del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR), con il quale le relative attribuzioni sono state trasferite alla Banca d'Italia. In disparte il rilievo che l'Ispettorato operava alle dipendenze del Comitato dei Ministri, con funzioni, come sopra esposto, di vigilanza ed esecutive, occorre considerare che all'epoca alla Banca d'Italia era riconosciuto il ruolo di centro regolatore del mercato creditizio, con accentramento in essa di funzioni strategiche ed anche propositive, di elaborazione dei progetti ratificati dal Comitato, con instaurazione di prassi successivamente recepite dal testo unico. In considerazione delle profonde innovazioni segnate dalla entrata in vigore della Costituzione, oltre che delle rilevanti evoluzioni della fisionomia della vigilanza, anche per effetto del processo di integrazione europea, la previsione in contestazione appare quale portato tratlazio di una visione anacronistica del sistema ordinamentale più che una scelta ragionevole e ponderata del legislatore.

11.7. Il Collegio dubita, dunque, della ragionevolezza della previsione dell'art. 72, comma 9 del t.u.b. e ciò non solo in quanto l'eccezione alla regola generale viene ad interessare una intera categoria di soggetti ma anche in quanto la subordinazione della stessa proposizione di una azione giurisdizionale ad una autorizzazione amministrativa equivale a rendere possibile un esonero discrezionale da tale responsabilità, non essendo la Banca d'Italia vincolata ad obiettivi e prestabiliti criteri di valutazione.

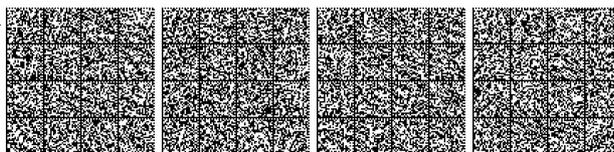
11.8. Ciò con l'ulteriore e rilevante criticità rappresentata dalla circostanza che il potere di sottrarre all'accertamento giurisdizionale di responsabilità i commissari straordinari viene ad essere attribuito alla stessa autorità amministrativa che tali commissari nomina e che è portatrice di un proprio interesse correlato alle sue responsabilità in rapporto all'esercizio dell'azione giurisdizionale oggetto della domanda di autorizzazione, in considerazione dei poteri che esercita, non limitati alla vigilanza ma estesi all'indirizzo ed all'autorizzazione al compimento di specifici atti, per giunta secondo moduli non predeterminati, potendo la stessa Banca d'Italia definire il contenuto delle attribuzioni dei commissari (art. 72, comma 1-*bis*).

11.9. Quanto esposto consente anche di escludere la gravidanza, al fine di addivenire a diverse conclusioni, dell'assenza di filtri per l'esercizio delle azioni giudiziarie nei confronti della Banca d'Italia, prevedendo, come sopra esposto, l'art. 28 Cost. una responsabilità diretta e personale dell'agente pubblico cui si associa una responsabilità altrettanto diretta dell'ente.

11.10. La previsione normativa sospettata di incostituzionalità, peraltro, costituisce una assoluta singolarità nell'ordinamento giuridico, giacché le eccezioni al principio cristallizzato nell'art. 28 Cost. sono fortemente circoscritte e trovano giustificazione nelle garanzie di indipendenza stabilite dalla stessa Costituzione. Il riferimento più immediato ed evidente è alla responsabilità civile dei magistrati per la quale valgono le regole definite dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, sottoposta ad una significativa revisione con la riforma attuata nel 2015, che stabilisce in maniera puntuale le modalità ed i termini di esercizio dell'azione, oltre a disciplinare la rivalsa dello Stato nei confronti del giudice, in un impianto attento ad assicurare un equilibrio tra i diversi interessi implicati, inclusa l'esigenza di scongiurare forme di deresponsabilizzazione nell'esercizio della particolare funzione svolta.

11.11. Analoghe garanzie costituzionali non è dato rinvenire in relazione ai commissari straordinari nominati dalla Banca d'Italia e ciò sia in quanto nessuna previsione cristallizza per essi specifiche gaurentigie sia in quanto le stesse non appaiono giustificate alla luce delle funzioni esercitate.

11.12. La rilevanza e sensibilità del settore del risparmio e del credito e la necessità — addotta a sostegno della legittimità della norma anche nelle pronunce giurisdizionali sopra richiamate — di assicurare una particolare indipendenza e serenità di giudizio alle persone incaricate dell'ufficio pubblico in argomento, onde evitare agli stessi di agire sotto la continua minaccia di trovarsi esposti, a cagione del loro operato, al rischio di continue azioni civili per danni, non appaiono costituire, ad avviso del Collegio, idoneo giustificativo alla previsione che impone un filtro amministra-



tivo all'esercizio dell'azione giurisdizionale nei confronti dei commissari straordinari. La Corte costituzionale ha, del resto, sottolineato che norme che prevedono deroghe al principio cristallizzato nell'art. 28 Cost. abbisognano di puntuale fondamento, concretato dalla Costituzione o da altre leggi e che sebbene non sia indispensabile che il fondamento consista in una previsione esplicita, è necessario che le scriminanti introdotte siano frutto di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco (*cf.* Corte costituzionale n. 148 del 1983); ed è proprio tale ragionevolezza che il Collegio non riesce a ravvisare nella previsione dell'art. 72, comma 9 del t.u.b.

11.13. I sopra indicati rischi prospettati, infatti, non sono diversi da quelli cui sono esposti altre categorie professionali per le quali non è prevista analoga disciplina di privilegio. L'esempio più pertinente viene ravvisato nella disciplina concernente l'amministrazione straordinaria delle imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, i cui commissari straordinari, nominati dal Ministro competente, sono sottoposti a responsabilità diretta e piena, nelle sue varie forme e declinazioni ed in assenza di qualsivoglia filtro di ammissibilità, tanto meno rimesso ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione che li ha nominati e che, giova precisare, esercita un ben più ridotto e circoscritto potere sulla gestione commissariale, essenzialmente incentrato sulla vigilanza e la verifica dell'operato dei commissari, rispetto a quello esercitato dalla Banca d'Italia sui commissari straordinari di propria nomina. I settori nevralgici sui quali incidono le predette procedure, la consistenza degli interessi economici implicati, oltre all'incidenza sul piano occupazionale e quindi, di riflesso, anche sociale, non possono essere certamente ritenuti di minor rilievo e pregio rispetto a quelli che qui vengono in considerazione e, anzi, proprio la particolare sensibilità e importanza degli interessi pubblici coinvolti e la delicatezza delle funzioni esercitate rende distonica la scelta sostanziale dalla previsione dell'art. 72, comma 9 del t.u.b.

11.14. A ciò va soggiunto che il meccanismo della previa autorizzazione non è neppure limitato alle azioni promosse nel corso della procedura, essendo il positivo vaglio della Banca d'Italia richiesto anche per quelle successive, il che vale ad ulteriormente affievolire l'argomento, comune a tutte le sentenze sopra richiamate con le quali la norma è rimasta immune dalla rimessione alla Corte costituzionale, della preordinazione della previsione ad evitare turbamenti dei commissari nell'esercizio delle loro funzioni.

12. In tale prospettiva, è ravvisabile un ulteriore profilo di contrasto della previsione dell'art. 72, comma 9, in rapporto agli articoli 47 e 97 Cost., non riuscendosi a cogliere plausibili ragioni a fondamento di una regola che impone il vaglio di ammissibilità rimesso alla Banca d'Italia per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei commissari straordinari in rapporto ai presidi che devono essere apprestati a tutela del risparmio, in conformità anche al canone di buona amministrazione, i quali esigono regole chiare e non stravaganti nella definizione delle responsabilità, coerenti in relazione agli interessi protetti, senza acedere a forme di iperprotezione rispetto a rischi suscettibili di una sterilizzazione attraverso strumenti diversi, più ragionevoli, ordinari e proporzionati.

Vale osservare, sul punto, che la tutela del funzionario è già efficacemente perseguita attraverso la generale limitazione della responsabilità ai casi di dolo e colpa grave, cui potrebbero associarsi ulteriori misure, tra le quali, a titolo meramente esemplificativo, il ricorso a forme di copertura assicurativa, eventualmente obbligatoria ovvero con oneri a carico dello stesso ente che conferisce l'incarico, anche a salvaguardia della posizione economica e finanziaria dell'ente stesso.

12.1. La norma introduce, dunque, una irragionevole deresponsabilizzazione dei commissari, peraltro nella delicata materia della tutela del risparmio costituzionalmente garantita, comportando la «schermatura» dal sindacato giurisdizionale un sensibile affievolimento, ove non un radicale svilimento, delle garanzie a cui presidio sono posti i principi di buona amministrazione ed imparzialità.

12.2. I limiti del sindacato giurisdizionale amministrativo sui provvedimenti autorizzativi in esame determina, peraltro, quale immediata ricaduta che anche un eventuale annullamento della determinazione negativa della Banca d'Italia potrebbe non essere risolutivo, ben potendo quest'ultima, nel rispetto dei vincoli giudiziali, rideterminarsi in senso nuovamente sfavorevole all'istante, con conseguente protrazione della vicenda controversa per un tempo incompatibile con le esigenze di certezza e di tutela delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte.

12.3. Né si ritiene possibile ravvisare una forma di «deterrente», adeguato e conforme ai principi implicati, nella possibilità che la Banca d'Italia eserciti una rivalsa nei confronti dei commissari, ove chiamata a rispondere delle conseguenze risarcitorie nel giudizio civile azionato dagli interessati e ciò per plurime ragioni. In primo luogo manca una norma espressa che stabilisca l'esercizio obbligatorio dell'azione di rivalsa (prevista, invece, nel sistema, per i magistrati, dall'art. 7, comma 1, legge n. 117 del 1988, novellato dalla legge n. 18 del 2015, pur con le profonde differenze tra le attività esercitate dai commissari e l'esercizio delle funzioni giurisdizionali che difficilmente renderebbero giustificabili limitazioni a specifiche casistiche e che, comunque, si inserisce in un impianto articolato e compiutamente definito). Sebbene l'esercizio di detta azione discenda dalle generali regole in materia di responsabilità, rafforzate nel caso in cui sussistano connotazioni pubbliche dei soggetti coinvolti, anche la decisione riferita alla proposizione dell'azione di rivalsa viene a dipendere da una scelta dell'ente e in ogni caso non è risolutiva nella prospettiva in esame.



12.3.1. La preclusione dell'esercizio dell'azione diretta nei confronti del commissario straordinario, infatti, stante la stretta interrelazione tra l'attività dei commissari e quelle proprie dell'Autorità di vigilanza — oltretutto a «geometria variabile», alla luce delle previsioni dell'art. 72, comma 1-*bis* del t.u.b., secondo quanto già rilevato ai capi 10, sub. 1.4 ed 11, sub. 8 della presente pronuncia — rende più difficoltoso l'accertamento delle responsabilità e la relativa imputazione rispetto a quello che nell'immediato potrebbe essere svolto nella sede propria e, cioè, in quella giurisdizionale. Ciò ancor più ove, come nel caso che ne occupa, alla evidenziata interrelazione delle attività si associ, tra l'altro, la prosecuzione dell'operato dei commissari per effetto di successive determinazioni della stessa Autorità; il riferimento è, precipuamente, ai diversi incarichi conferiti ad uno dei controinteressati, il quale ha assunto non solo l'incarico di commissario straordinario ma anche quello di commissario liquidatore e di commissario speciale della Banca delle Marche.

Si osserva, inoltre, che se l'accoglimento della richiesta di autorizzazione in esito ad una apprezzamento discrezionale della Banca d'Italia vale a recidere, in una certa misura, analogamente a quanto certamente si verifica nell'ipotesi di dolo dei commissari, il rapporto organico, ove tale autorizzazione venga, come nella fattispecie, denegata, l'imputazione delle responsabilità diviene ancora più complessa, rendendo sostanzialmente risibile la possibilità che i commissari concretamente rispondano, sia pure in sede di rivalsa, delle conseguenze pregiudizievoli del proprio operato.

13. Ad ulteriore supporto di quanto sin qui argomentato, il Collegio ritiene anche di evidenziare, in una visione più generale, attenta all'attuale sistema di gestione delle crisi degli enti creditizi nel suo complesso considerato, che la direttiva 59/2014/UE, detta anche *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), recepita in Italia attraverso l'emanazione dei decreti legislativi 16 novembre 2015, numeri 180 e 181 (quest'ultimo già richiamato al capo 8, sub 2, della presente decisione, in relazione alle modifiche dallo stesso introdotte proprio all'art. 72, comma 9 del t.u.b.), nel definire l'istituto della risoluzione — per la prima volta applicato a livello nazionale per quattro banche tra le quali, appunto, la Banca delle Marche — rispondente allo scopo di assicurare, attraverso la continuità aziendale, la stabilità finanziaria, congiungendo ripercussioni sistemiche con un efficace contenimento degli oneri a carico delle finanze pubbliche, ha fissato, tra i principi cardine, quello della responsabilità delle persone fisiche, oltre che giuridiche, per il dissesto dell'ente, dovendosi intendere tale principio, di portata generale, riferito non solo alle cause «genetiche» del dissesto ma anche all'aggravamento della situazione con una connotazione in termini di eccezionale gravità (l'art. 34, comma 1, lettera *e*) della direttiva, infatti, impone l'obbligo per gli Stati membri «a che, nell'applicare gli strumenti ed esercitare i poteri di risoluzione, le autorità di risoluzione prendano tutte le misure atte a garantire che l'azione di risoluzione sia avviata in conformità», tra gli altri, al principio in forza del quale «le persone fisiche e giuridiche sono tenute a rispondere, subordinatamente al diritto dello Stato membro, a norma del diritto civile o penale, delle loro responsabilità per il dissesto dell'ente». Se si considera che la procedura di risoluzione, con la quale, in sostanza, si sottrae la banca in dissesto alla procedura di insolvenza normalmente prevista, e ciò al fine di ridurre il rischio sistemico e gli oneri a carico della collettività, implica drastiche ricadute sugli investitori, *in primis* sugli azionisti — (il quinto «considerando» della direttiva specifica, al riguardo che: «Il regime dovrebbe assicurare che gli azionisti sostengano le perdite per primi e che i creditori le sostengano dopo gli azionisti, purché nessun creditore subisca perdite superiori a quelle che avrebbe subito se l'ente fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza, in conformità del principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato, come specificato nella presente direttiva») — risulta vieppiù imprescindibile un accertamento, tempestivo, completo e rigoroso, delle responsabilità di tutti i soggetti che, a vario titolo, possono avere concorso a determinare la gravità dello stato economico e finanziario della banca, come emergente all'avvio della procedura di risoluzione e, dunque, quale risultante delle condotte riferite a tutte le varie fasi precedenti.

14. In tale quadro, inoltre, non pertinenti si ritengono i riferimenti della Banca d'Italia a diverse fattispecie previste dall'ordinamento nelle quali il filtro all'esercizio dell'azione di responsabilità opera con differenti modalità ovvero per distinti scopi.

14.1. Il raffronto con la previsione dell'art. 136, comma 3 del decreto legislativo n. 14 del 2019, recante il «Codice della crisi d'impresa», che subordina, confermando il precedente impianto di disciplina, l'azione di responsabilità contro il curatore revocato all'autorizzazione del giudice delegato, non è conferente e ciò, anche a prescindere dal presupposto della revoca, in quanto il vaglio viene comunque svolto da un giudice e, dunque, con le connesse garanzie di imparzialità. Il Collegio, inoltre, con ampliamento dell'analisi rispetto alle deduzioni articolate dalla difesa della Banca d'Italia, non può che rilevare una profonda differenza tra la disposizione dell'art. 72, comma 9, t.u.b. e gli articoli 38 e 199 del regio decreto n. 267 del 1942 (con riferimento ai quali si specifica che i rinvii a tali previsioni contenuti nelle leggi speciali in materia di liquidazione coatta amministrativa devono intendersi effettuati alle disposizioni del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14), giacché la subordinazione all'autorizzazione, ai sensi dei richiamati articoli 38 e 199, rispettivamente, del giudice delegato e dell'autorità di vigilanza sulla liquidazione, della proposizione dell'azione di responsabilità nei confronti del curatore e del commissario liquidatore, opera solo con riferimento all'azione proponibile durante la procedura e dal nuovo curatore o commissario liquidatore, giustificandosi, pertanto, l'autorizzazione



non già in funzione di protezione del curatore o del commissario liquidatore ma quale forma di integrazione dei poteri dell'organo subordinato.

14.2. Del pari, la previsione dell'art. 72, comma 5, t.u.b. che condiziona l'azione sociale di responsabilità contro i membri dei disciolti organi amministrativi e di controllo all'autorizzazione della Banca d'Italia — analogamente, peraltro, a quanto stabilito dalla disciplina in materia di amministrazione straordinaria imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 — non si ritiene pertinente, rispondendo alla *ratio* di una condisione della valutazione in ordine alla sussistenza degli elementi integranti tale responsabilità per le conseguenze suscettibili di scaturire dall'esito di un giudizio che non involge la posizione di soggetti nominati dall'ente medesimo né direttamente quest'ultimo. È di immediata evidenza che la prospettiva dalla quale muove la previsione dell'autorizzazione della Banca d'Italia nell'ipotesi prefigurata dall'art. 72, comma 5, t.u.b. è di tutela dell'interesse pubblico alla migliore gestione della procedura, consentendo all'Autorità di svolgere un preliminare vaglio della potenziale idoneità dell'iniziativa giurisdizionale prospettata dai commissari a contribuire al ripristino del patrimonio sociale. Ciò assume particolare rilievo ove, come nella fattispecie, la procedura sia priva di risorse e riferita ad una vicenda sfociata, poi, nell'avvio della risoluzione con conseguente esposizione della Banca d'Italia ad anticipare ai commissari le spese per lo svolgimento dell'incarico (art. 92-*bis*, t.u.b.). Per contro, l'autorizzazione prevista dall'art. 72, comma 9, si risolve nella tutela dei commissari straordinari a non essere convenuti in giudizio, a difendersi «dal» processo anziché «nel» processo e, di riflesso, della stessa Banca d'Italia in rapporto alle proprie responsabilità, con maggiore difficoltà di una tutela giurisdizionale degli interessati realmente piena ed effettiva.

15. Emerge, anzi, al riguardo, l'ulteriore contrasto della norma sospettata di incostituzionalità con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui incide sulla eguaglianza dei soggetti nei confronti del principio di responsabilità per gli atti commessi in violazione dei diritti, ponendosi quale eccezione non giustificata da un'effettiva diversità di situazioni oggettive e soggettive, con l'ulteriore rilievo della disparità rispetto ad altri agenti pubblici che svolgono compiti non meno elevati e importanti di quelli spettanti ai commissari straordinari.

15.1. Soccorrono, anche al riguardo, le considerazioni articolate dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 1963, nella quale, nel pronunciarsi, come già rilevato, sulla garanzia prevista dall'art. 16, codice di procedura civile, per i reati commessi in servizio di polizia, evidenzia che: «Ritiene, invece, questa Corte che il contrasto si manifesti chiaramente con l'art. 28 della Costituzione. Il potere conferito al Ministro di grazia e giustizia di concedere o negare l'autorizzazione a procedere a carico degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio, e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, si traduce in una violazione del principio della diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici. Il carattere processuale della condizione posta dall'art. 16, che l'Avvocatura dello Stato tiene a porre in rilievo, non vale ad escludere, in una integrale valutazione della posizione dei cittadini di fronte alla legge, che attraverso quella norma il principio della eguale e diretta responsabilità dei funzionari subisca una effettiva violazione. D'altra parte nemmeno può valere, a sostegno della legittimità costituzionale della norma impugnata, l'altra argomentazione posta dall'Avvocatura dello Stato, cioè che la norma in questione sia dettata per stabilire non già un privilegio personale, bensì soltanto una garanzia per la funzione. Anche ammettendo un siffatto generale fondamento della norma, la Corte ritiene che esso non valga ad escludere in definitiva la incidenza di essa sulla eguaglianza dei soggetti di fronte alla responsabilità per gli atti commessi in violazione dei diritti. Ciò, inoltre, appare ancora più evidente se dal principio fissato dall'art. 28 della Costituzione, si risale, in una più ampia considerazione del sistema, al generale principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione stessa, principio per il quale una eccezione nel caso in esame non troverebbe, ad avviso di questa Corte, il razionale fondamento di una effettiva diversità di situazioni oggettive e soggettive».

15.2. A fortiori nella fattispecie, il sostanziale privilegio personale accordato ai commissari straordinari non appare trovare copertura neanche in relazione alla funzione svolta.

16. Il Collegio dubita, altresì, della conformità della previsione che stabilisce la subordinazione dell'esercizio dell'azione giurisdizionale nei confronti dei commissari straordinari all'autorizzazione della Banca d'Italia con l'art. 24 della Costituzione, che nella sua più immediata e diretta portata riconosce il diritto fondamentale di accesso ad un giudice, terzo e imparziale, integrando il «filtro» dell'Autorità di vigilanza una limitazione suscettibile di determinare, come avvenuto nella fattispecie, una preclusione dell'esercizio delle tutele previste dall'ordinamento.

16.1. Al riguardo, si è già avuto modo di evidenziare ai precedenti capi della presente pronuncia, che il potere esercitato dalla Banca d'Italia nel procedimento che viene in rilievo riveste natura discrezionale e sono stati anche illustrati i limiti del sindacato giurisdizionale su tale potere, i quali, pur tenendo conto dei rilevanti approdi raggiunti dalla giurisprudenza amministrativa nel senso delle più ampie garanzie di effettività della tutela giurisdizionale, non consentono la sostituzione da parte del giudice di una decisione assunta dall'Autorità di vigilanza che superi il vaglio della plausibilità. Ciò determina un vuoto ed uno stallo nella tutela, giacché, come pure sopra evidenziato, né la Banca



d'Italia, né il giudice amministrativo, per motivi diversi, possono svolgere il ruolo di giudice di azioni civili risarcitorie ex articoli 2393 e seguenti del codice civile restando, quindi, precluso quel sindacato pieno che le garanzie costituzionali del diritto di tutela e difesa impongono.

16.2. Come reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il precetto di cui all'art. 24 Cost. risulta violato quando sia imposto un onere ovvero vengano prescelte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa da parte di uno qualunque degli interessati (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale 22 dicembre 1989, n. 568).

16.3. La particolare posizione rivestita dalla Banca d'Italia, sia in quanto autorità amministrativa che nomina i commissari straordinari, sia in ragione del significativo potere di incidenza sulla procedura di amministrazione straordinaria, oltre alla sussistenza di possibili conflitti di interesse in quanto chiamata a rispondere in via diretta dell'operato dei commissari, dovrebbe già di per sé costituire elemento ostativo della legittimità del filtro all'esercizio delle azioni giurisdizionali che vengono in rilievo (*cf.*: Corte costituzionale n. 4 del 1965, cit., nonché le considerazioni articolate nella sentenza della medesima Corte n. 97 del 2019). A ciò si associa il carattere non temporaneo della preclusione, come già evidenziato non limitata alla pendenza della procedura di amministrazione straordinaria e, comunque, suscettibile, anche tenuto conto degli sviluppi successivi al giudizio amministrativo sulla legittimità della determinazione reiettiva, di determinare una radicale compromissione della tutela (si rinvia, al riguardo, alle considerazioni articolate al capo 12, sub 2 della presente decisione; *cf.*: anche Corte costituzionale, 17 aprile 1969, n. 87). Estranee alla *ratio* della previsione sono, inoltre, logiche ispirate ad agevolare una composizione extragiurisdizionale delle vicende controverse che pure non possono attuarsi con modalità tali da compromettere, sostanzialmente precludendolo, il diritto degli interessati di adire l'autorità giurisdizionale ordinaria (*cf.*: Corte costituzionale n. 123 del 2018; id. n. 530 del 1989 e n. 15 del 1991).

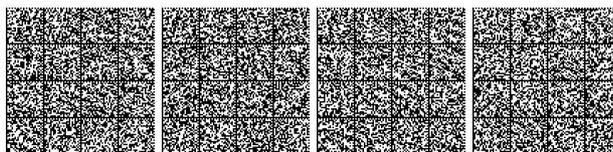
16.4. Deve, altresì, osservarsi che la previsione normativa in esame neppure circoscrive il vaglio della Banca d'Italia ad una valutazione ancorata a parametri obiettivi attinenti alla sussistenza dei presupposti fondamentali delle azioni; e, invero, anche interpretando la disposizione nel senso che la stessa introduca una verifica incentrata sulla manifesta pretestuosità ed infondatezza dell'azione, tale giudizio finisce inevitabilmente con involgere profili attinenti al merito dell'azione che l'istante intende proporre, riservati al giudice ordinario, risultando estremamente difficile, in concreto, un netto discernimento, nella valutazione degli elementi rappresentati dagli istanti e considerati dall'Autorità di vigilanza, tra profili di infondatezza manifesta e non manifesta, incentrati su una graduazione fortemente dipendente dell'apprezzamento e dalla sensibilità di chi è deputato a svolgere tale valutazione, nella fattispecie neppure imparziale in quanto interessato in proprio allo stesso giudizio di responsabilità.

17. Non va sottaciuto che il giudizio concernente l'accertamento delle responsabilità ex articoli 2393 e seguenti del codice civile e le connesse tutele risarcitorie, per il suo oggetto e per la sua natura, implica esercizio di giurisdizione e ciò anche per quanto attiene alla verifica delle relative condizioni fondamentali, e, quindi, di funzione del tutto estranea alla sfera amministrativa, risultando altrimenti violati anche i principi cristallizzati negli articoli 101, 102, 103 e 113 Cost.

17.1. Dalla previsione dell'autorizzazione della Banca d'Italia in argomento scaturisce, infatti, una indebita interferenza con l'attività giurisdizionale, affidandosi all'autorità amministrativa attribuzioni che finiscono con lo spogliare il giudice delle prerogative che costituzionalmente gli pertengono. Ciò a discapito e con compromissione anche della garanzia costituzionale del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inscindibilmente connessa con l'effettività e pienezza della tutela.

18. L'art. 72, comma 9 del t.u.b., dunque, determina un *vulnus* nel sistema della tutela giurisdizionale, che può essere pienamente colto nella considerazione dei limiti del sindacato giurisdizionale amministrativo sul provvedimento che definisce il procedimento avente ad oggetto l'autorizzazione ad agire in giudizio — tenuto, peraltro, conto che tale provvedimento attinge a cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori disciplinari specifici (quali la finanza, la gestione bancaria), che confluiscono in valutazioni caratterizzate da margini di opinabilità, con il limite della relatività di ogni valutazione tecnica e scientifica basata su conoscenze di settore, potendo il giudice amministrativo censurare solo *ab extrinseco* tali valutazioni — e della preclusione all'accertamento del giudice ordinario che il diniego di autorizzazione determina.

18.1. La natura altamente tecnica delle valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia in ordine all'istanza di autorizzazione presentata ai sensi del citato art. 72, rivolte in modo approfondito al merito delle questioni poste alla base della ritenuta responsabilità dei commissari, e i limiti del sindacato consentito al giudice amministrativo sul conseguente provvedimento, non consentono, infatti — contrariamente a quanto affermato dalla costante giurisprudenza — di addvenire ad un giudizio di equivalenza tra tale sindacato e l'accertamento esperibile in sede civile, determinandosi, quindi, una sostanziale sottrazione al controllo giurisdizionale dell'operato dei commissari.



18.2. Neppure è possibile sostenere che la circostanza che nessun filtro sia, per contro, previsto all'esercizio delle azioni civili nei confronti della Banca d'Italia valga a ricondurre in equilibrio il sistema sul piano dei principi, a ciò ostandovi, oltre alle previsioni dell'art. 28 Cost., la dimensione della tutela delle situazioni giuridiche soggettive degli interessati, come definita nel nostro ordinamento, la quale lungi dall'esaurirsi ad un ambito meramente patrimoniale pone al centro tutte le implicazioni personalistiche, in conformità alla sfera di inviolabilità riconosciuta, sul piano più generale, dall'art. 2 della Costituzione. E, del resto, l'accertamento della responsabilità non può che avvenire nei confronti dei soggetti cui si imputa in via diretta e immediata la produzione del danno, i quali sono a loro volta garantiti nei propri diritti di difesa giurisdizionale, attenendo la relativa riparazione ad una fase distinta e successiva sul piano logico prima ancora che giuridico.

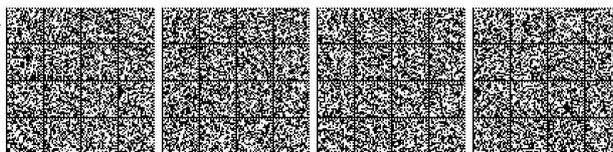
19. Il carattere distonico della previsione in esame rispetto alla coerenza generale dell'ordinamento ed alla trama costituzionale che vi sottende, è reso ancor più evidente alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 164 del 2017) con riferimento all'abolizione del «filtro di ammissibilità» della domanda risarcitoria per gli atti adottati dai magistrati, di cui alla legge n. 18 del 2015, laddove, pur premettendosi che «nella materia in esame occorre perseguire il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, ... (sentenza n. 2 del 1968); dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, “in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la magistratura (art. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni” (sentenza n. 26 del 1987)», si è giunti a ritenere non essere «costituzionalmente necessario, infatti, che, per bilanciare i contrapposti interessi di cui si è detto, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura».

19.1. Tali affermati principi, resi con riferimento alla responsabilità civile dei magistrati — e pur se calati nello specifico meccanismo delineato dalla legge n. 18 del 2015, quanto a separazione tra responsabilità dello Stato e dei magistrati, ai relativi presupposti ed alle ipotesi di rivalsa — e, quindi, con riferimento ad una funzione assistita da specifiche garanzie costituzionali a presidio dell'autonomia ed indipendenza, rendono ancora più evidente il carattere derogatorio della norma sospettata di incostituzionalità, riguardando il previsto filtro attività che, oltre a non trovare diretta copertura costituzionale non sono univocamente riconducibili alla tutela del risparmio di cui all'art. 47 della Costituzione, con la conseguenza che tale filtro non appare rispondere al carattere di indispensabilità né essere il frutto di un ragionevole bilanciamento tra contrapposti interessi.

19.2. E, anzi, proprio la particolare delicatezza del settore, considerata la rilevanza degli interessi economici e sociali coinvolti in ogni crisi bancaria, suscettibile di determinare gravi conseguenze e rischi di danni irrimediabili nel tessuto sociale e imprenditoriale rappresentato dal bacino di utenza della banca (cittadini, imprese, enti pubblici e privati), induce ad escludere, sul piano della necessità e ragionevolezza, la previsione del filtro all'accesso alla tutela giurisdizionale, potendo eventualmente soccorrere rispetto alle esigenze di preservare il sereno operato dei commissari — già, comunque, adeguatamente garantito finanche con la limitazione della propria responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave — altri strumenti, secondo quanto rilevato al capo 12 della presente decisione. Ciò con l'ulteriore e non trascurabile rilievo che tutta la normativa del settore bancario, eurounitaria e nazionale, pone a proprio fulcro la tutela del risparmio, attraverso la previsione non solo di puntuali vincoli, ma anche di un quadro variegato di poteri, regolatori, di vigilanza, controllo, autorizzatori che involgono anche (come pure si è avuto modo di esplicitare) la gestione della procedura di amministrazione straordinaria, con la conseguenza che il filtro stabilito dall'art. 72, comma 2, si appalesa del tutto ultroneo e, anzi, pregiudizievole in rapporto ai fondamentali interessi implicati, sia generali, sia di tutela dei soggetti che assumano essere stati negativamente incisi dall'operato dei commissari.

19.3. Vale, al riguardo, ulteriormente ribadire che tale filtro, proprio in quanto demandato alla Banca d'Italia e non ad un organo giurisdizionale in posizione di terzietà, oltre a radicare il dubbio di una violazione delle attribuzioni definite dalla Costituzione, non si presta ad una assimilazione con il previgente meccanismo stabilito dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988, abrogato, come sopra esposto, dalla legge n. 18 del 2015, sia in quanto il vaglio non viene svolto da un giudice sia per l'assenza di un nitido e reale fondamento.

19.4. L'eventuale esigenza di preservare la serenità dell'operato dei commissari straordinari — che, come evidenziato, appare costituire la *ratio* fondatrice della norma sospettata da incostituzionalità — non può, infatti, comunque prescindere da un complessivo quadro fenomenologico che possa determinare una così forte incidenza, per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, oltre che per immediatezza ed estensione dei suoi effetti, da radicare una effettiva interferenza sulle condizioni in cui i commissari sono chiamati ad operare. Orbene, il collegio non ravvisa la sussistenza di condizioni di interferenza nell'espletamento dell'attività che viene in rilievo tali da poter



giustificare una così incisiva diversificazione sul fronte della responsabilità civile dei commissari rispetto a tutti gli altri soggetti inseriti in un rapporto organico con enti pubblici (ivi compresi i magistrati, per i quali è stato dalla Corte costituzionale disconosciuto il rilievo costituzionale del filtro; *cfr.*: capo 19 della presente sentenza). Né tale interferenza potrebbe discendere dall'eliminazione del previsto filtro, con conseguente espansione delle ordinarie regole processuali e sostanziali.

20. Il collegio dubita, inoltre, della compatibilità della disciplina censurata con l'art. 117, primo comma, Cost., 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.

20.1. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha, infatti, chiarito che il diritto ad un equo processo incorpora anche il diritto di accesso ad un tribunale (*cfr.*, *ex multis*, sentenza del 24 febbraio 2009, - Ricorso n. 46967/07 - C.G.I.L. e Cofferati c. Italia *Edificaciones March Gallego SA. c. Spagna*, 19 febbraio 1998, § 34, *Recueil des arrêts et décisions* 1998 I), non potendosi ammettere restrizioni tali da comprometterne il contenuto essenziale.

20.2. Ciò posto, il collegio ritiene che l'imposizione dell'obbligo di richiedere un'autorizzazione alla Banca d'Italia per la proposizione delle azioni civili avverso i commissari straordinari dalla stessa nominati possa risultare in contrasto con l'art. 6, § 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed assunto quale fonte integratrice del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, comma 1 Cost., laddove tale articolo prescrive che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali (*cfr.*: Corte costituzionale numeri 347 e 348 del 2007).

21. Il collegio ritiene, infine, rilevante l'ulteriore parametro degli articoli 11 e 117 Cost., sia alla luce di quanto esposto al capo 13 della presente decisione con riferimento all'art. 34, comma 1, lettera e) della direttiva 59/2014/UE (BRRD) sia in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

21.1. Va premesso che nella fattispecie in esame si verte in materia che rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea che proprio con riferimento al settore bancario, in esito ad un radicale processo evolutivo, ha realizzato una vera e propria unione bancaria, caratterizzata da una vigilanza pienamente integrata a livello eurounitario, focalizzata sulle garanzie a tutela del sistema nel suo complesso e delle situazioni giuridiche soggettive di tutti i soggetti coinvolti. Ricorre pertanto, nel presente giudizio, il presupposto di applicabilità anche della CDFUE costituito dall'essere la fattispecie dedotta in giudizio disciplinata dal diritto europeo — in quanto inerente ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione — e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto (vedi art. 51, comma 1, CDFUE; *cfr.*: Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 80, p. 5.5, ove i richiami a CGUE 5 ottobre 2010, J. McB., C400/10 e a CGUE 12 novembre 2010, Krasimir, C399/10).

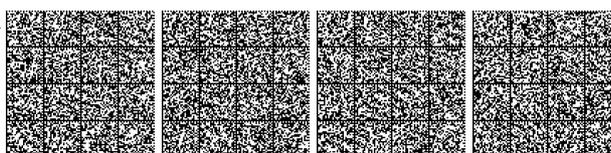
21.2. L'art. 47, comma 1, della CDFUE dispone: «Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo». La lettera di tale disposizione, quindi, non si limita ad enucleare un principio ma attribuisce un diritto, con conseguente astratta suscettibilità di applicazione diretta e immediata negli ordinamenti nazionali dei paesi membri dell'Unione europea.

21.3. Anche con riferimento a tale previsione, pertanto, emergono i dubbi di conformità del disposto dell'art. 72, comma 9 del t.u.b. per le ragioni già esplicitate nei capi che precedono.

22. Deve, quindi, ritenersi ricorrere nella specie una ipotesi di c.d. doppia pregiudizialità, in quanto la disposizione contenuta nell'art. 72, comma 9 del t.u.b. dà luogo sia a questioni di legittimità costituzionale sia, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione.

22.1. Ciò posto, il collegio osserva che, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019), in tali casi, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, «va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes*» della Corte costituzionale, «in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato».

22.2. Il collegio ritiene, pertanto, in adesione alla prospettiva delineata dalla Corte costituzionale di risolvere la segnalata doppia pregiudizialità privilegiando, in prima battuta, l'incidente di costituzionalità e di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, con riferimento agli articoli 11 e 117 Cost.



23. Sulla base delle esposte considerazioni, il Collegio ritiene, quindi, necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

24. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione seconda bis), non definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al numero di registro generale 5723 del 2018, come integrato con motivi aggiunti, così statuisce:

a) rigetta parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti;

b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nella parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari alla previa autorizzazione della Banca d'Italia, per contrasto con gli articoli 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, 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, nonché per contrasto con gli articoli 11 e 117 della Costituzione;

c) sospende il giudizio in corso;

d) ordina che la presente sentenza, a cura della segreteria della Sezione, sia notificata a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

e) dispone la trasmissione degli atti, sempre a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;

f) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

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

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 22 novembre 2019 e 29 gennaio 2020, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Brunella Bruno, consigliere-estensore;

Ofelia Fratamico, consigliere.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: BRUNO

20C00290

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-050) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

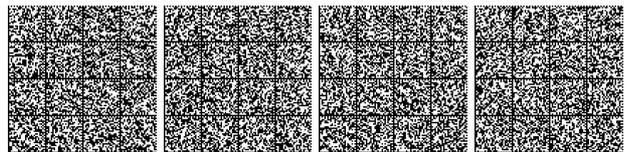
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

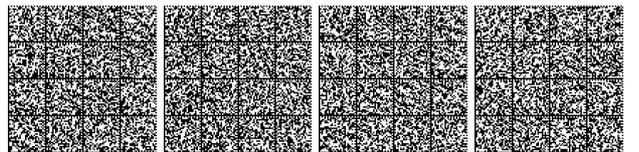
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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

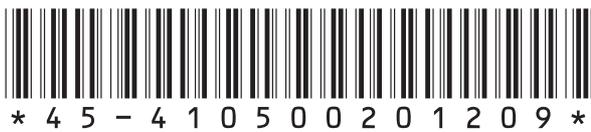


pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

