

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

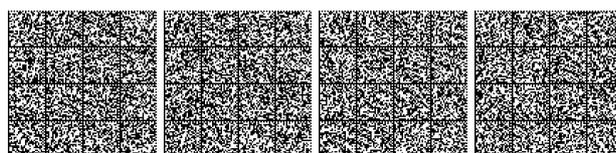
PARTE PRIMA

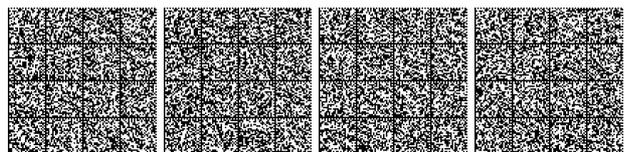
Roma - Giovedì, 3 giugno 2021

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
EDIZIONE STRAORDINARIA





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 107. Sentenza 14 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Tassa automobilistica sul possesso di autoveicoli - Maggior gettito derivante dall'aumento - Riserva all'erario per gli anni 2020-2022 - Attribuzione, con vincolo di destinazione, dell'intero gettito alle Regioni e alle Province autonome per gli anni 2023-2033 - Estensione della medesima disciplina alla tassa sul possesso di motocicli - Violazione della competenza statutaria della Provincia autonoma di Trento in materia di tributi propri - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Estensione degli effetti della pronuncia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

- Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quiquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*.
- Costituzione, artt. 3, 119, secondo comma, e 120; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 73, comma 1, 75-*bis*, comma 3-*bis*, art. 79, comma 4, 103, 104, 107 e intero Titolo VI.

Pag. 1

N. 108. Sentenza 24 marzo - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e conflitto di attribuzione tra Enti.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in favore degli enti territoriali - Istituzione di apposito fondo - Avviso di rettifica, relativo al d.l. 19 maggio 2020, n. 34 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto - Lamentata violazione delle disposizioni sulla decretazione d'urgenza, irragionevole disparità di trattamento rispetto ai Comuni esclusi dal fondo attraverso l'avviso di rettifica, menomazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità del conflitto.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo in favore, a seguito di avviso di rettifica, dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché dei Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevole disparità di trattamento dei Comuni esclusi e violazione menomazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità delle questioni.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo in favore, a seguito di avviso di rettifica, dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché i Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Riconoscimento, in sede di conversione, al Comune di San Colombano al Lambro di un contributo pari a 500.000 euro per l'anno 2020 - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevole disparità di trattamento dei Comuni esclusi e violazione menomazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità delle questioni.



Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo in favore dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Istituzione, in sede di conversione, di ulteriore fondo per i Comuni non ricompresi nel primo - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevole disparità di trattamento e violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 112; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, artt. 112, commi 1 e 1-bis, e 112-bis; avviso di rettifica, relativo al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* del 20 maggio 2020, n. 129, nella parte che attiene all'art. 112.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 118 e 119. Pag. 12

N. 109. Sentenza 15 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Riserve contrattuali dell'appaltatore - Determinazione dell'importo massimo complessivo, stabilito nel venti per cento dell'importo contrattuale - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto d'azione, della libertà d'impresa e del principio del buon andamento - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 240-bis, comma 1, come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera *hh*), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41 e 97. Pag. 24

N. 110. Sentenza 28 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico del senatore Gabriele Albertini, parlamentare europeo all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni espresse nei confronti del dott. Alfredo Robledo - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Brescia - Violazione del campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario - Dichiarazione di non spettanza del potere esercitato - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità.

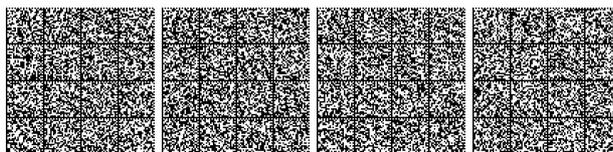
- Deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017.
- Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 32

N. 111. Ordinanza 28 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Equiparazione rispetto a quello per il reato di rapina propria - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di offensività e di proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma. Pag. 40



N. 112. Sentenza 27 aprile - 28 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Determinazione del canone di locazione sopportabile - Possibilità di collocare nell'area di protezione i nuclei familiari che percepiscono redditi da lavoro autonomo - Esclusione, anche con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, art. 31, commi 3, ultimo capoverso, e 4, lettera a).
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 44

N. 113. Sentenza 12 - 31 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Molise - Durata dei periodi venatori - Facoltà della Giunta regionale di estenderli, per ogni specie cacciabile e in particolari condizioni ambientali, all'intera stagione venatoria - Preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) - Omessa previsione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1, art. 12, comma 5, lettera a).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 50

N. 114. Sentenza 27 aprile - 31 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Omicidio colposo commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro - Trattamento sanzionatorio - Circostanza attenuante per il caso in cui l'evento non sia esclusivamente conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole - Omessa previsione, a differenza di quanto previsto in caso di omicidio stradale - Denunciata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 589, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 54

N. 115. Sentenza 28 aprile - 31 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Progetti di costruzioni in zone sismiche - Controllo con metodo a campione - Asserita applicabilità anche agli interventi rilevanti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, art. 4, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Pag. 59

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 maggio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione - Prevista immissione su richiesta di coloro che hanno maturato il requisito in base alla legislazione regionale vigente e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo.

- Legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie), art. 3.....

Pag. 67



- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 maggio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Modalità di copertura del disavanzo - Applicazione del disavanzo al bilancio di previsione 2019/2021 e 2020/2022.
 - Legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata), e, in particolare, art. 1 e prospetti allegati relativi al ripiano del disavanzo (allegato 1.3). Pag. 69
- N. 72. Ordinanza del Tribunale di Lecco del 12 febbraio 2021
Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità nei casi di cui all'art. 337 del codice penale quando il reato è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.
 - Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma, ultimo periodo. Pag. 72
- N. 73. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria dell'11 dicembre 2020
Mafia e criminalità organizzata - Informazione antimafia interdittiva - Mancata previsione che il prefetto nell'adozione del provvedimento possa valutare la sua incidenza sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia.
 - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 92. Pag. 76
- N. 74. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 febbraio 2021
Impiego pubblico - Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e abilitazione del personale docente nella scuola - Concorso ordinario e procedura straordinaria per docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado, nonché concorsi ordinari per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria per l'insegnamento di sostegno - Prevista ammissione con riserva dei soggetti iscritti ai percorsi di specializzazione all'insegnamento di sostegno (TFA/S) avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 126 del 2019 - Scioglimento positivo della riserva solo nel caso di conseguimento del relativo titolo di specializzazione entro il 15 luglio 2020.
 - Decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159, art. 1, comma 18-*ter*. Pag. 81
- N. 75. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 14 gennaio 2021
Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità a celebrare il dibattimento - Mancata previsione per il giudice che abbia respinto la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova.
 - Codice di procedura penale, art. 34, comma 2. Pag. 86



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 107

Sentenza 14 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Tassa automobilistica sul possesso di autoveicoli - Maggior gettito derivante dall'aumento - Riserva all'erario per gli anni 2020-2022 - Attribuzione, con vincolo di destinazione, dell'intero gettito alle Regioni e alle Province autonome per gli anni 2023-2033 - Estensione della medesima disciplina alla tassa sul possesso di motocicli - Violazione della competenza statutaria della Provincia autonoma di Trento in materia di tributi propri - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Estensione degli effetti della pronuncia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

- Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quiquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*.
- Costituzione, artt. 3, 119, secondo comma, e 120; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 73, comma 1, 75-*bis*, comma 3-*bis*, art. 79, comma 4, 103, 104, 107 e intero Titolo VI.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

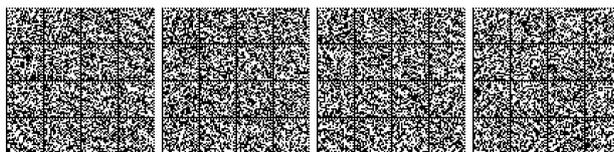
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinqüies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 29 aprile-11 maggio 2020, depositato in cancelleria l'8 maggio 2020, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Sabrina Azzolini e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, e l'avvocato dello Stato Giamario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 aprile-11 maggio 2020 e depositato l'8 maggio 2020 (reg. ric. n. 47 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, in riferimento all'art. 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); in subordine, all'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello statuto; in ulteriore subordine, all'art. 79, comma 4, dello statuto; ancora, agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto o, in alternativa, all'art. 120 Cost.; nonché, agli artt. 8, 9 e 16 e all'intero Titolo VI dello statuto; in via subordinata, all'art. 3 Cost. per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Il comma 14-*quater* dell'art. 39 del d.l. n. 162 del 2019 dispone che, «[a]l fine di incentivare gli investimenti delle regioni nei rispettivi territori, al comma 321 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “La riduzione dei trasferimenti erariali di cui al periodo precedente non si applica per gli anni dal 2023 al 2033”».

Il comma 14-*quinquies* del medesimo articolo prevede che «[a]l comma 322 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: “Il presente comma non trova applicazione per gli anni dal 2023 al 2033. In assenza dei dati definitivi per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, la regolazione finanziaria è effettuata entro l'anno 2022 confermando gli importi dell'ultima annualità definita con il decreto di cui al presente comma”».

Il successivo comma 14-*sexies* dispone che «[a]ll'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dopo il comma 322 è inserito il seguente: “322-*bis*. Per ciascuno degli anni dal 2023 al 2033, le risorse derivanti dalla mancata riduzione dei trasferimenti di cui al comma 321 del presente articolo e all'articolo 2, comma 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, sono destinate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano a nuovi investimenti diretti e indiretti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 134, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”».

Infine, il successivo comma 14-*septies* prevede che «[a]ll'articolo 2, comma 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: “Il presente comma non trova applicazione per gli anni dal 2023 al 2033. In assenza dei dati definitivi per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, la regolazione finanziaria è effettuata entro l'anno 2022 confermando gli importi dell'ultima annualità definita con il decreto di cui al presente comma”».

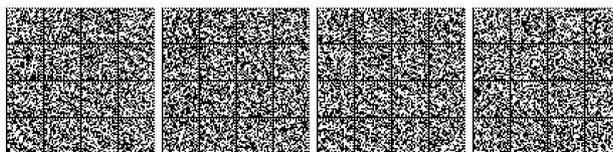
1.1.- Anzitutto, la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, per violazione dell'art. 73, comma 1, dello statuto, ai sensi del quale la tassa automobilistica provinciale sarebbe un tributo proprio “in senso stretto” (è richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 118 del 2017), e dell'art. 119, secondo comma, Cost., ai sensi del quale lo Stato non potrebbe disciplinare tributi propri “in senso stretto” delle Regioni (è richiamato, in proposito, anche l'art. 2, comma 2, lettera t, della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»).

Secondo la Provincia autonoma di Trento, le norme richiamate sarebbero illegittime per diverse ragioni.

1.1.1.- In primo luogo, l'art. 39, comma 14-*quater*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, aggiungendo un periodo all'art. 1, comma 321, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha previsto la sospensione per il decennio 2023-2033 della «riduzione dei trasferimenti erariali», ossia della quota di risorse finanziarie che lo Stato trattiene dai trasferimenti agli enti territoriali, in misura pari al maggior gettito riscosso dalle Regioni e dalle Province autonome per effetto della rimodulazione della tassa automobilistica in base alla categoria inquinante dei veicoli, al netto della perdita di gettito causata dalle esenzioni per “rottamazione”.

La Provincia autonoma di Trento sostiene che l'art. 73, comma 1, dello statuto sarebbe violato poiché quello del tributo proprio provinciale non sarebbe un «gettito erariale suscettibile di alimentare un trasferimento erariale, né tanto meno una riduzione di detto trasferimento erariale».

Ad avviso della ricorrente, la norma impugnata sarebbe applicabile anche a essa, in quanto, nel modificare l'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006, il legislatore ha conservato l'espreso riferimento anche alle Province autonome.



Né tale espresso riferimento potrebbe ritenersi venuto meno per incompatibilità, per effetto della modifica statutaria recata dall'art. 2, comma 107, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2010)», che ha qualificato come tributi propri le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale.

1.1.2.- In secondo luogo, l'art. 39, comma 14-*quinquies*, del d.l. n. 162 del 2019, modificando l'art. 1, comma 322, della legge n. 296 del 2006, ha aggiunto due nuovi periodi, stabilendo, in particolare, che, ai fini della regolazione finanziaria dei rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, per il triennio 2020-2022, in assenza di dati definitivi, sono confermati gli importi dell'ultima annualità definita con decreto ministeriale.

La ricorrente deduce che l'ultimo decreto, emanato ai fini della regolazione finanziaria per l'anno 2013 (decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze dell'8 maggio 2017, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013»), «ha completamente trascurato di considerare la natura giuridica di tributo proprio in senso stretto della tassa automobilistica provinciale, nel falso presupposto che lo Stato possa disporre “trasferimenti erariali” di un gettito provinciale e relative “riduzioni” proporzionate all'incremento del gettito derivante dagli incrementi introdotti ai sensi dell'articolo 1, comma 321 della legge n. 296 del 2006».

Ciò considerato, la Provincia autonoma di Trento ritiene che nemmeno in questo caso sia possibile offrire un'interpretazione della norma impugnata non lesiva dell'autonomia finanziaria provinciale, poiché un eventuale «ripensamento del Ministero dell'economia e delle finanze, in virtù del quale esso potrebbe, con nuovi decreti relativi agli anni 2014-2019, escludere dai trasferimenti erariali e dalle relative riduzioni il gettito provinciale della tassa automobilistica provinciale», sarebbe escluso dal chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che espressamente menziona la ricorrente fra i suoi destinatari.

1.1.3.- In terzo luogo, l'art. 39, comma 14-*sexies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, aggiungendo il comma 322-*bis* all'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ha imposto un vincolo di destinazione alle maggiori risorse che resteranno nella disponibilità delle Regioni e delle Province autonome, per effetto della «mancata riduzione dei trasferimenti erariali» negli anni 2023-2033, prevista dall'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Secondo la ricorrente, lo Stato non può stabilire vincoli di destinazione su risorse proprie della Provincia autonoma di Trento, senza incorrere in una violazione dell'art. 73, comma 1, dello statuto.

1.1.4.- Infine, l'art. 39, comma 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019 - che aggiunge due periodi all'art. 2, comma 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286 - estende anche alla tassa automobilistica provinciale sul possesso dei motocicli le modifiche introdotte dai commi precedenti alla tassa sul possesso degli autoveicoli.

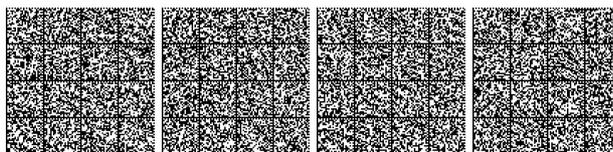
Anche per questa disposizione la ricorrente deduce la violazione dell'autonomia finanziaria provinciale, sulla base delle stesse ragioni esposte in riferimento ai precedenti commi 14-*quater* e 14-*quinquies*.

1.2.- Subordinatamente alle citate questioni di legittimità costituzionale, la ricorrente lamenta l'illegittimità di tutte le norme impugnate per violazione dell'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello statuto, che impedisce generiche riserve di gettito per obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, consentendole solo al ricorrere di tre condizioni: a) che la legge dello Stato indichi la destinazione di tali risorse alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, non rientranti nelle competenze regionali o provinciali, ivi comprese quelle relative a calamità naturali; b) che la riserva sia limitata nel tempo; c) che la relativa posta sia contabilizzata distintamente nel bilancio statale.

La ricorrente assume che la violazione dell'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello statuto consegue all'intendimento del legislatore statale di sottoporre anche il gettito della tassa automobilistica provinciale al regime dei trasferimenti erariali e delle relative riduzioni.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, confermare nei confronti delle Province autonome il meccanismo della riduzione di trasferimenti erariali nella misura corrispondente agli incrementi tariffari introdotti dall'art. 2, comma 63, del d.l. n. 262 del 2006 e dall'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 «significa sottrarre ad esse risorse finanziarie proprie, per trasferirle nella disponibilità dello Stato, di tal che questa prescrizione è posta in mancanza dei presupposti di legittimità della riserva all'erario di risorse finanziarie provinciali, delineati dall'articolo 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello Statuto».

In definitiva, le norme impugnate, prevedendo una modifica del regime dei trasferimenti e delle relative riduzioni nei confronti delle Province autonome non limitata nel tempo - si tratterebbe di una sospensione dal 2023 al 2033 - violerebbero le prescrizioni contenute nell'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello statuto (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 142 del 2012).



1.3.- La ricorrente prospetta altresì, sempre in via subordinata, la violazione, a opera di tutte le norme impugnate, dell'art. 79, comma 4, dello statuto, ai sensi del quale alle Province autonome non sono applicabili disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno» diversi da quelli stabiliti dal Titolo VI dello statuto. In proposito, la ricorrente ricorda che, in virtù degli impegni assunti dalle Province autonome con l'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014 tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», il Titolo VI dello statuto ora indica in modo tassativo le misure di concorso al risanamento della finanza pubblica imposte alle Province medesime.

La ricorrente sostiene che la violazione dell'art. 79, comma 4, dello statuto conseguirebbe all'esplicito intendimento del legislatore di applicare alla Provincia autonoma il regime previsto per la tassa automobilistica delle Regioni a statuto ordinario.

Le norme impugnate sarebbero dunque costituzionalmente illegittime in quanto incidenti sui rapporti finanziari fra lo Stato e la Provincia autonoma, in deroga a quanto convenuto con il menzionato accordo del 15 ottobre 2014, che ha quantificato e fissato, fino al 2022, il contributo alla finanza pubblica a carico delle Province autonome.

1.4.- La ricorrente lamenta, poi, il contrasto dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto, che prevedono procedure tassative per le modifiche statutarie e, in particolare, per quella delle forme di contribuzione alla finanza pubblica da parte delle Province autonome.

Secondo la ricorrente, poiché le norme impugnate comportano delle modifiche ai flussi finanziari fra lo Stato e la Provincia, non contemplati dagli artt. 73, comma 1, 75-*bis*, comma 3-*bis*, e 79, comma 4, dello statuto, lo Stato avrebbe dovuto raggiungere il preventivo accordo con essa.

Le norme impugnate sarebbero quindi costituzionalmente illegittime perché introdurrebbero riserve allo Stato di risorse finanziarie provinciali, in violazione delle modalità stabilite per procedere alla modifica del Titolo VI dello statuto, ossia in violazione del principio consensualistico (sono richiamate, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 103 del 2018, n. 28 del 2016 e n. 133 del 2010).

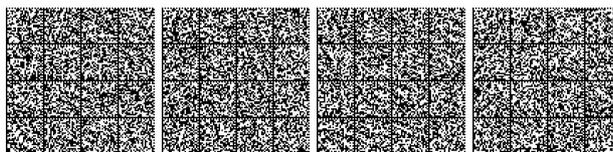
1.5.- Per le stesse ragioni testé esposte la ricorrente lamenta, in via ulteriormente gradata, la violazione, da parte di tutte le norme impugnate, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La Provincia autonoma di Trento osserva che la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di sottolineare come il predetto accordo del 2014 escluda la possibilità di modifiche unilaterali da parte dello Stato (si citano le sentenze n. 103 del 2018, n. 154 del 2017 e n. 28 del 2016). La ricorrente deduce, in particolare, che essa, a fronte degli obblighi assunti dallo Stato, ha rinunciato ai ricorsi pendenti relativi alla legittimità costituzionale di numerose disposizioni di legge concernenti i rapporti finanziari con lo Stato, rinuncia che avrebbe «corroborato un legittimo affidamento in merito alla stabilità dei rapporti finanziari definiti dall'accordo».

1.6.- La ricorrente censura, poi, l'art. 39, comma 14-*sexies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, laddove introduce un vincolo di destinazione alle risorse a essa spettanti per effetto della sospensione della riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, in quanto invaderebbe plurimi ambiti di competenza amministrativa provinciale. La norma impugnata, infatti, imporrebbe la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, interventi di viabilità e per la messa in sicurezza del trasporto pubblico urbano, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per infrastrutture locali e bonifiche ambientali dei siti inquinanti. Si tratta, secondo la Provincia autonoma di Trento, di ambiti in cui, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto, ad essa è attribuita la relativa competenza legislativa e, ai sensi, del successivo art. 16, anche le corrispondenti competenze amministrative (più precisamente, nei settori dell'urbanistica, della tutela del paesaggio, dell'edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, della viabilità, degli acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, delle opere idrauliche e dell'edilizia scolastica).

Peraltro, la disposizione impugnata, nell'inserire il citato vincolo di destinazione, violerebbe anche l'intero Titolo VI dello statuto, per lesione dell'autonomia finanziaria provinciale, intesa come la facoltà di programmare e allocare risorse nei vari settori del proprio bilancio.

1.7.- I commi 14-*quinquies* e 14-*septies* dell'art. 39 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, laddove prevedono che la regolazione finanziaria dei trasferimenti dallo Stato alla Provincia autonoma sia «effettuata entro l'anno 2022 confermando gli importi dell'ultima annualità definita con il decreto di cui al presente comma», sono poi ritenuti in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. Secondo la ricorrente, in particolare, poiché l'ultimo decreto di regolazione finanziaria adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze risale al 2017 e riguarda l'anno 2013, sarebbe irragionevole applicare dall'anno 2020 all'anno 2022 quantificazioni così risalenti nel tempo.



In proposito, la Provincia autonoma di Trento deduce anche che, per effetto di successivi interventi normativi, il sistema informativo relativo al gettito della tassa automobilistica sarebbe completamente telematizzato e coordinato fra il pubblico registro e gli archivi regionali, consentendo di disporre di dati aggiornati sul riparto delle quote di gettito erariale spettante a ciascuna Regione.

La scelta di ancorare a dati potenzialmente obsoleti la regolazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Provincia autonoma, pertanto, oltre a essere irragionevole, dimostrerebbe la volontà del resistente di sottrarsi al confronto sulla quantificazione dei trasferimenti erariali e delle relative riduzioni.

1.8.- Infine, la ricorrente ritiene di non poter considerare i commi impugnati come non applicabili alle Province autonome, in forza delle clausole di salvaguardia previste dall'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 2, comma 181, del d.l. n. 262 del 2006, come convertito.

L'efficacia di tali clausole, infatti, sarebbe esclusa nel caso di specie, in quanto contraddetta dal tenore letterale e sistematico delle norme impugnate, che esplicitamente confermano l'applicazione del sistema di regolazione finanziaria da esse previsto anche alla Provincia autonoma di Trento (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 231 del 2017 e n. 154 del 2017).

2.- Con memoria depositata il 22 giugno 2020, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la parziale inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e per aberratio ictus, essendo esso volto ad aggirare la decadenza dei termini di impugnazione di altre norme.

2.1.- Quanto alla carenza di interesse, eccepita esclusivamente in riferimento all'art. 39, comma 14-*quater*, del d.l. n. 162 del 2019, il resistente sostiene, in particolare, che tale disposizione, nel prevedere per gli anni dal 2023 al 2033 la sospensione della riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, non arrecherebbe alcuna lesione all'autonomia finanziaria della Provincia autonoma.

2.2.- Con riferimento alla aberratio ictus, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce che la ricorrente, mediante l'impugnazione di tali norme, intenderebbe in realtà contestare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 2, comma 64, del d.l. n. 262 del 2006, come convertito, su cui le prime incidono e rispetto alle quali, però, sarebbero decorsi i termini per l'impugnazione. Di qui l'inammissibilità del ricorso, in quanto teso a eludere i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost. (è richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 144 del 2013).

2.3.- Quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza di tutte le censure, poiché le norme impugnate si inserirebbero in ambiti materiali riservati alla competenza esclusiva dello Stato, quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e «l'attuazione delle direttive europee in materia di sostituzione di autoveicoli ex art. 117, primo e secondo comma, lett. *a*), Cost.».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, inoltre, che le norme impugnate si qualificerebbero come «disposizioni di coordinamento tra finanza regionale e statale di cui il riferimento alla tassa automobilistica è un mero espediente di regolazione contabile», sicché, non incidendo esse sulla riserva statale del gettito derivante dall'incremento dell'imposta, non vi sarebbe alcuna violazione dell'autonomia finanziaria provinciale.

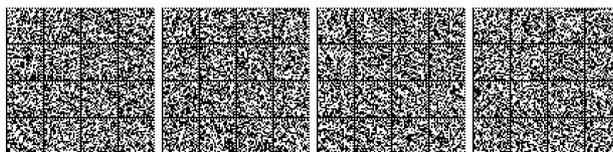
A sostegno dell'infondatezza del ricorso, la difesa erariale osserva, poi, che le norme impugnate sarebbero il risultato di una procedura concordata anche con le autonomie speciali.

Esse, infatti, sarebbero state proposte dalle stesse Regioni e Province autonome e sarebbero il frutto di un confronto serrato con i tecnici dell'amministrazione finanziaria, finalizzato alla predisposizione di un testo condiviso. Decisivo, in proposito, sarebbe il parere favorevole espresso dalle Regioni e dalle Province autonome nella Conferenza unificata del 29 gennaio 2020 sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 162 del 2019, il che dimostrerebbe anche che lo Stato non avrebbe inteso sottrarsi alla collaborazione con le autonomie territoriali.

Pertanto, la mancata impugnazione nei termini da parte della Provincia autonoma di Trento dell'art. 1, commi 235 e 322, della legge n. 296 del 2006 sarebbe indice di un tacito assenso e quindi di un'accettazione delle ivi previste regolazioni finanziarie, relative alla tassa automobilistica.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni illustrate nel ricorso e replicato alle eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

La ricorrente, in particolare, si è soffermata sulla lesività delle norme impugnate, deducendo che l'assoggettamento del gettito provinciale della tassa automobilistica alle regolazioni finanziarie previste dallo Stato, mediante riduzione di trasferimenti erariali, integrerebbe, dal punto di vista economico, lo stesso effetto di una riserva del gettito di spettanza provinciale.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, in riferimento all'art. 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); in subordine, all'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello statuto; in ulteriore subordine, all'art. 79, comma 4, dello statuto; ancora, agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto o, in via alternativa, all'art. 120 Cost.; nonché, agli artt. 8, 9, 16 e all'intero Titolo VI dello statuto; in via subordinata, all'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Le disposizioni impugnate modificano precedenti disposizioni relative alla tassa automobilistica sul possesso delle autovetture e dei motocicli, ossia l'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e l'art. 2, comma 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

In particolare, quanto alla tassa automobilistica sul possesso degli autoveicoli, le norme impugnate dispongono, per gli anni 2020, 2021 e 2022, la «riduzione dei trasferimenti erariali», ossia la riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica (in relazione alla classe di inquinamento del veicolo) e, ai fini della regolazione finanziaria fra lo Stato e le Regioni e Province autonome, la conferma degli importi dell'ultima annualità definita con il decreto ministeriale di cui al comma 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (comma 14-*quinquies*).

Per gli anni compresi fra il 2023 e il 2033, è invece disposta «la sospensione della riduzione dei trasferimenti erariali», ossia l'attribuzione dell'intero gettito della tassa automobilistica alle Regioni e alle Province autonome (comma 14-*quater*), unitamente a un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse ad esse spettanti (comma 14-*sexies*).

Il medesimo regime relativo alla tassa sul possesso degli autoveicoli è, infine, esteso anche a quella sul possesso dei motocicli dal comma 14-*septies*, il quale dispone la «riduzione dei trasferimenti erariali», ossia la riserva all'erario del maggior gettito per il triennio 2020-2022, e la sospensione della riduzione dei trasferimenti erariali per il periodo 2023-2033, ossia l'attribuzione alle Regioni e Province autonome dell'intero gettito della tassa automobilistica provinciale.

1.1.- La Provincia autonoma di Trento prospetta diverse questioni di legittimità costituzionale.

Anzitutto, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, per violazione dell'art. 73, comma 1, dello statuto, ai sensi del quale la tassa automobilistica provinciale sarebbe un tributo proprio “in senso stretto”; nonché dell'art. 119, secondo comma, Cost., ai sensi del quale lo Stato non potrebbe disciplinare tributi propri “in senso stretto” delle Regioni (è richiamato, al riguardo, anche l'art. 2, comma 2, lettera t, della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»).

1.2.- In via subordinata, la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, dello statuto, che esclude la legittimità di generiche riserve di gettito per obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e consente la riserva all'erario del gettito di risorse finanziarie derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, esclusivamente al ricorrere di tre condizioni: a) che la legge dello Stato indichi la destinazione di tali risorse alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, non rientranti nelle competenze regionali o provinciali, ivi comprese quelle relative a calamità naturali; b) che la riserva sia limitata nel tempo; c) che la relativa posta sia contabilizzata distintamente nel bilancio statale.

1.3.- La ricorrente prospetta altresì la violazione dell'art. 79, comma 4, dello statuto, ai sensi del quale alle Province autonome non sono applicabili disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno», diversi da quelli stabiliti dal Titolo VI dello statuto medesimo. In proposito, la ricorrente ricorda che, in virtù degli impegni assunti dalle Province autonome con l'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014 tra il Governo e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica e recepito dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», il citato Titolo VI ora indica in modo tassativo le misure del loro concorso al risanamento della finanza pubblica.



Le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime, dunque, perché inciderebbero sui rapporti finanziari fra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento in deroga a quanto convenuto con l'accordo citato.

1.4.- In via ulteriormente subordinata, la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, per violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto, che prevedono procedure tassative per le modifiche statutarie e, nella specie, per la modifica delle forme di contribuzione alla finanza pubblica da parte delle Province autonome.

Poiché le norme impugnate comporterebbero delle modifiche ai flussi finanziari fra lo Stato e la Provincia ricorrente, previsti dagli artt. 73, comma 1, 75-*bis*, comma 3-*bis*, e 79, comma 4, dello statuto, lo Stato avrebbe dovuto raggiungere al riguardo un preventivo accordo.

1.5.- Per le stesse ragioni testé esposte e in via ulteriormente subordinata, la ricorrente lamenta la violazione, ad opera di tutte le norme impugnate, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.6.- La Provincia autonoma di Trento censura, poi, l'art. 39, comma 14-*sexies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, laddove introduce un vincolo di destinazione alle maggiori risorse a essa spettanti, per effetto della sospensione della riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, poiché tale vincolo sarebbe invasivo di plurimi ambiti di competenza amministrativa provinciale. La norma impugnata, infatti, imporrebbe la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, interventi di viabilità e per la messa in sicurezza del trasporto pubblico urbano, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per infrastrutture locali e bonifiche ambientali dei siti inquinanti. Si tratterebbe di ambiti in cui, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto, è attribuita alla Provincia autonoma di Trento la relativa competenza legislativa e, ai sensi del successivo art. 16, anche le corrispondenti competenze amministrative (in particolare, nei settori dell'urbanistica, della tutela del paesaggio, dell'edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, della viabilità, degli acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, delle opere idrauliche e dell'edilizia scolastica).

Peraltro, la disposizione impugnata, nell'inserire il menzionato vincolo di destinazione, violerebbe anche l'intero Titolo VI dello statuto, per lesione dell'autonomia finanziaria provinciale, intesa come facoltà di programmare e allocare risorse nei vari settori del proprio bilancio.

1.7.- Sempre in via gradata, i commi 14-*quinquies* e 14-*septies* dell'art. 39 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, contrasterebbero con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., poiché prevedono che la regolazione finanziaria dei trasferimenti fra Stato e Provincia autonoma di Trento sia «effettuata entro l'anno 2022 confermando gli importi dell'ultima annualità definita con il decreto di cui al presente comma».

Secondo la ricorrente, l'ancoraggio a dati potenzialmente obsoleti della regolazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento (l'ultimo decreto di regolazione finanziaria adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze è il decreto direttoriale dell'8 maggio 2017, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013»), oltre a essere irragionevole, dimostrerebbe la volontà dello Stato di sottrarsi al confronto sulla quantificazione dei trasferimenti erariali e delle relative riduzioni, escludendo così il contraddittorio.

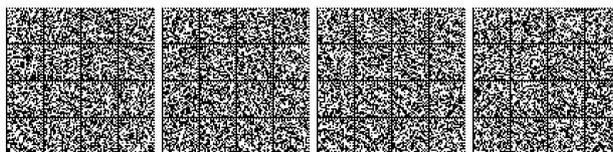
2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato alcune eccezioni preliminari.

2.1.- Anzitutto, ha eccepito la parziale inammissibilità del ricorso, per carenza di interesse, in relazione all'art. 39, comma 14-*quater*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, poiché tale disposizione, nel prevedere per gli anni dal 2023 al 2033 la sospensione della riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, determinerebbe un aumento di risorse in capo alla Provincia ricorrente e quindi non arrecherebbe alcuna lesione alla sua autonomia finanziaria.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio in via principale «è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (sentenza n. 56 del 2020).

Nel caso di specie, la ricorrente lamenta che lo Stato non abbia alcuna competenza a incidere - né in diminuzione, né in aumento - sul gettito dei tributi propri "in senso stretto" (autonomi) della Provincia, qual è, per diretta attribuzione statutaria, la tassa automobilistica provinciale (sentenza n. 118 del 2017): di qui la sussistenza dell'interesse a ricorrere in relazione all'art. 39, comma 14-*quater*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.



Oltre a ciò, la menzionata disposizione va letta unitamente al successivo comma 14-*sexies*, ai sensi del quale è istituito un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse spettanti anche alla Provincia autonoma di Trento; il che, incidendo sull'autonomia finanziaria e amministrativa provinciale, ulteriormente avvalorata la sussistenza dell'interesse al ricorso.

2.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus, poiché il ricorso sarebbe, in realtà, volto a colpire precedenti disposizioni - in particolare, l'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 e l'art. 2, comma 64, del d.l. n. 262 del 2006, come convertito - rispetto alle quali, però, sarebbero decorsi i termini perentori per l'impugnazione.

Anche tale eccezione non è fondata.

Per valutare la sussistenza di una aberratio ictus, che - come noto - ricorre ove sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 14 del 2019), occorre preliminarmente mettere a fuoco la portata delle disposizioni impugnate.

Per gli anni 2020, 2021 e 2022, la regolazione dei rapporti finanziari conseguenti alla riduzione di trasferimenti statali alle Regioni e alle Province autonome - in misura pari alla differenza tra il maggior gettito della tassa automobilistica derivante dalla rimodulazione in base alla categoria inquinante del veicolo e il minor gettito dello stesso tributo riscosso dalle Regioni e dalle Province autonome, per effetto delle esenzioni per la cosiddetta "rottamazione" - è quantificata secondo gli importi dell'ultima annualità definita con il decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze dell'8 maggio 2017, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013» (commi 14-*quinquies* e 14-*septies*).

Per gli anni compresi fra il 2023 e il 2033, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è attribuito per intero il gettito della tassa automobilistica, senza alcuna compensazione da parte dello Stato (comma 14-*quater*), e sulle maggiori risorse ad esse spettanti è applicato il vincolo di destinazione stabilito dall'art. 1, comma 134, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (comma 14-*sexies*).

L'esame del ricorso rende evidente che il contenuto delle censure formulate è effettivamente e correttamente rivolto alle disposizioni impugnate, le quali, sebbene innestate in una preesistente normativa, sono dotate di autonoma e distinta portata precettiva, chiaramente individuabile come l'oggetto dell'odierna impugnazione; dal che l'insussistenza del dedotto vizio d'inammissibilità.

2.3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Provincia autonoma non avrebbe a suo tempo impugnato i menzionati commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e il comma 64 dell'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, disposizioni, queste, che sarebbero parimenti lesive delle competenze statutarie e dell'autonomia finanziaria provinciale.

Anche tale eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, «atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (sentenza n. 117 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 25 del 2021 e n. 106 del 2020).

Né a diversa conclusione può portare il rilievo della partecipazione della ricorrente alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome del 29 gennaio 2020 - all'esito della quale è stato espresso parere favorevole al disegno di legge di conversione del d.l. n. 162 del 2019 - circostanza che, secondo il resistente, avrebbe determinato l'acquiescenza alle decisioni maturate in quella sede.

Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che «l'eventuale "adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi [...]» (sentenza n. 36 del 2018)» (sentenza n. 31 del 2019).

3.- Passando al merito delle questioni, per comprenderne appieno la portata, è necessario inquadrare il contesto normativo nel quale sono state introdotte le disposizioni oggetto di impugnazione.

Esse si inseriscono nella vicenda normativa che nel 2006 ha interessato la tassa automobilistica, in attuazione delle direttive anti-inquinamento per gli autoveicoli (direttiva 2005/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 settembre 2005, relativa all'omologazione dei veicoli commerciali pesanti riguardo alle loro emissioni - Euro IV e V, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e contro l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas



naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli, e direttiva 2006/51/CE della Commissione, del 6 giugno 2006, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico, dell'allegato I della direttiva 2005/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e dell'allegato IV e V della direttiva 2005/78/CE concernente i requisiti del sistema di controllo delle emissioni nei veicoli e le deroghe per i motori a gas).

In particolare, l'art. 1, comma 236, della legge n. 296 del 2006 ha concesso l'esenzione per cinque annualità dal pagamento della tassa automobilistica regionale a coloro che effettuassero la sostituzione, con contestuale rottamazione, di alcuni veicoli più inquinanti, delegando, a norma del precedente comma 235, al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dei trasporti e il Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, la regolazione finanziaria, nei confronti delle Regioni e delle Province medesime, delle minori entrate nette derivanti dall'agevolazione.

Il successivo comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ha aumentato l'importo delle tariffe delle tasse automobilistiche, in base, osserva la ricorrente, «al principio di sostenibilità ambientale dei veicoli» per il periodo successivo al 1° gennaio 2007, disponendo, al contempo, una riduzione percentuale dei trasferimenti statali destinati alle Regioni e alle Province autonome, in ragione del maggior gettito derivante dal predetto tributo.

Il comma 322 dello stesso articolo ha demandato a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, la regolazione finanziaria nei confronti delle Regioni e delle Province autonome medesime, delle maggiori entrate nette derivanti dalla maggiorazione della tassa automobilistica di cui al comma 321 e dei criteri per la corrispondente riduzione di trasferimenti dello Stato alle Regioni e alle indicate Province autonome.

Il legislatore statale ha dunque disposto che le Regioni e le Province autonome - le quali riscuotono autonomamente il tributo in questione - debbano versare all'erario il maggior gettito risultante dalla differenza tra l'aumento tariffario del predetto comma 322 e la perdita di gettito derivante dal citato comma 321. Qualora le Regioni e le Province autonome non provvedano a versare spontaneamente all'erario tali somme, lo Stato procede al loro recupero «mediante corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali destinati a ciascuna Regione e Provincia autonoma, le cui autorizzazioni di spesa risultano iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze» (art. 2, comma 2, del citato decreto direttoriale dell'8 maggio 2017).

4.- Così definito il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni impugnate, va rilevato che tutte le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento si basano sul comune presupposto che esse siano applicabili anche alla ricorrente, stante la non operatività delle clausole di salvaguardia, enunciate dall'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 2, comma 181, del d.l. n. 262 del 2006, con la seguente identica formulazione: «[I]e disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione».

Occorre in proposito rammentare che, se, in generale, le clausole di salvaguardia rivestono la funzione di «limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica[no] che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (sentenza n. 191 del 2017), la loro presenza non consente, di per sé, di ritenere non fondate le questioni proposte, ma impone di verificare se le specifiche disposizioni impugnate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzarne la portata.

Nel caso in questione, le norme impugnate si innestano su disposizioni che fanno espresso riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano, segnatamente, sull'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006, nonché sull'art. 2, comma 63, del d.l. n. 262 del 2006. L'impugnato comma 14-*septies*, poi, espressamente menziona la ricorrente fra i suoi destinatari.

La garanzia contenuta nelle generali clausole di salvaguardia risulta, quindi, contraddetta e vanificata dal dato testuale e da una lettura sistematica delle disposizioni impugnate.

Occorre, dunque, esaminare nel merito le questioni promosse dalla ricorrente.

5.- A tal fine è necessario, anzitutto, individuare a quali titoli di competenza sono riconducibili le norme impugnate, che l'Avvocatura dello Stato ascrive al coordinamento della finanza pubblica, nonché, alternativamente, alle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e della «attuazione delle direttive europee in materia di sostituzione di autoveicoli».

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la natura della norma va «verificata con riguardo “all’oggetto, alla *ratio* e alla finalità” (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l’effettiva sostanza» (sentenza n. 78 del 2020), «tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato» (sentenza n. 116 del 2019).



Le norme impugnate, benché si inseriscano all'interno della disciplina statale relativa agli eco-incentivi e agli aumenti della tassa automobilistica in relazione alla categoria inquinante del veicolo, non riguardano la tutela dell'ambiente, bensì le compensazioni finanziarie relative all'ammontare di gettito "riservato" all'erario in seguito all'introduzione di un regime fiscale volto ad agevolare la rottamazione dei veicoli inquinanti e a ricalibrare il tributo in relazione alla classe di inquinamento degli stessi.

Quanto al fine, sebbene le misure introdotte perseguano anche, indirettamente, finalità extra-tributarie, giacché rivolte a «incentivare gli investimenti delle regioni nei rispettivi territori» (art. 39, comma 14-*quater*) - come evocato anche dal vincolo di destinazione di cui al comma 14-*sexies*, relativo alla realizzazione di opere pubbliche, di messa in sicurezza degli edifici e del territorio - nondimeno, dai lavori preparatori emerge che la *ratio* precipua delle norme impugnate è di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 122 del 2019, con cui si è affermato che il vincolo erariale sul gettito introdotto dall'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 «non sembra più compatibile con l'attribuzione alle Regioni della titolarità della tassa stessa». Il legislatore, pertanto, ha inteso realizzare una più corretta ripartizione del gettito della tassa automobilistica.

Deve perciò escludersi che le norme impugnate siano riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dovendosi piuttosto ritenere che la finalità della norma sia quella di regolazione finanziaria del gettito della tassa automobilistica.

6.- Tanto premesso, sono fondate, in riferimento all'art. 73, comma 1, dello statuto e nei termini di seguito esposti, le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impugnate.

Nella Provincia autonoma di Trento, la tassa automobilistica è istituita e disciplinata dall'art. 4 della legge della Provincia di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), e dal relativo regolamento di esecuzione, adottato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 21 dicembre 1998, n. 42-114/Leg (Regolamento di esecuzione dell'articolo 4, comma 3, della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, concernente «Disciplina della tassa automobilistica provinciale»).

A partire dal 1° gennaio 2010, la tassa in questione è diventata un tributo proprio provinciale autonomo, per effetto dell'art. 2, comma 107, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che ha aggiunto - previa abrogazione dell'art. 75, comma 1, lettera b) - il seguente periodo all'art. 73, comma 1, dello statuto: «[l]e tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri».

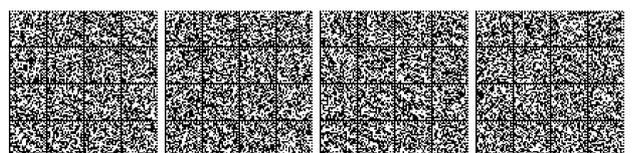
Questa Corte ha già chiarito che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano la tassa automobilistica si connota come tributo proprio "in senso stretto", per effetto della richiamata modifica statutaria del 2009, modifica che «non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione [...] al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale» (sentenza n. 118 del 2017).

Nella medesima sentenza si è osservato: «[è] vero che l'aggettivo "proprio", nel sistema tracciato dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione; tuttavia è l'evoluzione del tributo nella Provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica, tanto che ad essa si riferisce ora il primo comma dell'art. 73 dello statuto, e non il comma 1-*bis*, che è invece dedicato ai tributi erariali».

Di conseguenza, con la ricordata modifica statutaria, «l'attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell'art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011)» (ancora sentenza n. 118 del 2017).

6.1.- In particolare, l'impugnato comma 14-*quater* dell'art. 39 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, prevede che, per il decennio 2023-2033, sull'intero gettito derivante dalla rimodulazione della tassa automobilistica in relazione alla categoria inquinante dei veicoli lo Stato non effettua alcuna compensazione. Ne consegue che, in base a tale previsione, esclusivamente negli anni compresi fra il 2023 e il 2033, l'intero gettito della tassa automobilistica resterà al bilancio delle Regioni senza alcuna corrispondente riduzione di trasferimenti statali, e ciò - secondo la norma statale - varrebbe anche per la Provincia autonoma.

Trattandosi, tuttavia, di un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, in virtù di espressa previsione statutaria, lo Stato non ha competenza a dettare alcuna disposizione che lo disciplini, nemmeno in senso apparentemente favorevole alla Provincia.



La previsione, quindi, della totale spettanza alla ricorrente del gettito proveniente dalla tassa automobilistica provinciale - peraltro delimitata a un decennio - si pone in contrasto con il menzionato art. 73, comma 1, dello statuto.

6.2.- L'impugnato comma 14-*quinquies*, modificando l'art. 1, comma 322, della legge n. 296 del 2006, protrae per gli anni 2020, 2021 e 2022 la riserva erariale sulla quota di gettito della tassa automobilistica, riserva quantificata nella differenza tra il maggior gettito derivante dall'aumento della stessa in relazione alla categoria inquinante del veicolo e le minori entrate per l'esenzione "rottamazione", e demanda la determinazione della regolazione finanziaria fra le parti agli importi calcolati con il più volte citato decreto direttoriale dell'8 maggio 2017.

Per effetto della ricordata evoluzione statutaria e giurisprudenziale, la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio "in senso stretto" della Provincia autonoma, e di conseguenza lo Stato non può intervenire sul relativo gettito e sulla sua regolazione senza violare l'art. 73, comma 1, dello statuto.

6.3.- Il comma 14-*sexies*, aggiungendo il comma 322-*bis* all'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ha imposto un vincolo di destinazione alle maggiori risorse che resteranno nella disponibilità delle Regioni e delle Province autonome, negli anni compresi fra il 2023 e il 2033, per effetto della mancata riduzione dei richiamati trasferimenti erariali.

Per le ragioni già esposte, lo Stato non può apporre alcun vincolo di destinazione sul gettito della tassa automobilistica provinciale, essendo essa riservata interamente alla competenza e alla disponibilità esclusiva della Provincia autonoma.

6.4.- Infine, il comma 14-*septies* - aggiungendo due periodi all'art. 2, comma 64, del d.l. n. 262 del 2006 - estende le più volte descritte misure relative alla tassa automobilistica sul possesso delle autovetture alla tassa automobilistica provinciale sul possesso di motocicli.

Anche in relazione a tali norme, pertanto, si riscontrano i medesimi vizi di illegittimità costituzionale che affliggono quelle relative alla tassa automobilistica sul possesso degli autoveicoli.

7.- Data l'identità della normativa statutaria e di attuazione dello statuto riguardante la Provincia autonoma ricorrente e la Provincia autonoma di Bolzano, gli effetti della presente pronuncia devono essere estesi anche a quest'ultima (*ex multis*, sentenze n. 198 del 2018, n. 169, n. 137 e n. 39 del 2014, n. 142 del 2012).

8.- Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

9.- Restano assorbiti gli altri motivi di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 108

Sentenza 24 marzo - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e conflitto di attribuzione tra Enti.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in favore degli enti territoriali - Istituzione di apposito fondo - Avviso di rettifica, relativo al d.l. 19 maggio 2020, n. 34 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto - Lamentata violazione delle disposizioni sulla decretazione d'urgenza, irragionevole disparità di trattamento rispetto ai Comuni esclusi dal fondo attraverso l'avviso di rettifica, menomazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità del conflitto.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo in favore, a seguito di avviso di rettifica, dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché dei Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevole disparità di trattamento dei Comuni esclusi e violazione menomazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità delle questioni.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo in favore, a seguito di avviso di rettifica, dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché i Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Riconoscimento, in sede di conversione, al Comune di San Colombano al Lambro di un contributo pari a 500.000 euro per l'anno 2020 - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevole disparità di trattamento dei Comuni esclusi e violazione menomazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità delle questioni.

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione, mediante decreto-legge, di un fondo in favore dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Istituzione, in sede di conversione, di ulteriore fondo per i Comuni non ricompresi nel primo - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevole disparità di trattamento e violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali, del principio di buon andamento e imparzialità, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 112; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, artt. 112, commi 1 e 1-bis, e 112-bis; avviso di rettifica, relativo al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* del 20 maggio 2020, n. 129, nella parte che attiene all'art. 112.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 118 e 119.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), e degli artt. 112, commi 1 e 1-bis, e 112-bis del medesimo d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 13-16 luglio e il 9-11 settembre 2020, depositati in cancelleria il 20 luglio e il 15 settembre 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 60 e 82 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 37 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2020, e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'avviso di rettifica relativo al d.l. n. 34 del 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020, nella parte in cui attiene all'indicato art. 112, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 16 luglio 2020, depositato in cancelleria il 20 luglio 2020, iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-16 luglio 2020 e depositato il 20 luglio 2020 (reg. ric. n. 60 del 2020), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), prima della conversione in legge, nel testo risultante dall'avviso di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020, per contrasto con gli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione è impugnata nella parte in cui non prevede che siano ammessi a beneficiare del fondo di 200 milioni di euro per l'anno 2020 «i Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi», in base alla formola adoprata nella versione antecedente alla suddetta rettifica «oppure secondo altra formulazione indicata dalla Corte stessa».

1.1.- Come riporta la ricorrente, nella versione originaria dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, al fondo istituito presso il Ministero dell'interno accedevano - e accedono tuttora - i Comuni delle Province di cui «al comma 6 dell'art. 18 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23», recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali», ossia le Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza, «nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi».

In forza della puntuale ricostruzione della successione normativa che ha interessato la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, la difesa regionale afferma che la Regione Veneto sarebbe stata interessata dalle zone rosse già a partire dal d.P.C.m. 23 febbraio 2020 (Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Inoltre, e ben più significativamente per la ricorrente, il d.P.C.m. 8 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), ulteriormente ampliando le misure restrittive, ha rimodulato le aree territoriali ove queste ultime dovessero trovare applicazione, facendovi rientrare - per ciò che rileva nel presente giudizio - anche le Province di Padova, Treviso e Venezia.

Non solo quest'ultimo d.P.C.m. sarebbe stato vigente fino al 13 aprile 2020, vale a dire per un periodo di tempo superiore a trenta giorni consecutivi, ma la Regione Veneto avrebbe, altresì, adottato misure di contenimento più restrittive, mediante proprie ordinanze rimaste in vigore fino a domenica 3 maggio 2020.



1.2.- In base all'originaria formulazione dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, avrebbero pertanto dovuto considerarsi zone rosse anche le Province di Padova, Treviso e Venezia, le quali, invece, sono state escluse dal fondo istituito presso il Ministero dell'interno in forza dell'avviso di rettifica che ha espunto, dalla rubrica e dal testo del citato articolo, ogni riferimento «ai comuni dichiarati zona rossa».

La Regione, al fine delle impugnazioni svolte nel presente giudizio, presuppone la legittimità del suddetto avviso, ritenendo pertanto che «il testo vigente dell'art. 112 del decreto-legge n. 34/2020 sia quello depurato del noto inciso»; pur se chiarisce espressamente che, sulla rettifica così operata, possono nutrirsi fondati dubbi, che verranno fatti valere in sede di conflitto di attribuzione tra enti.

1.3.- In primo luogo, la ricorrente ritiene che l'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020 si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost.

1.3.1.- In via preliminare, la Regione (richiamando alcuni passi della sentenza n. 155 del 2006 di questa Corte) si dice consapevole, per un verso, che la censura non possa assumere autonomo rilievo, ma deve essere tale da rendere manifesto un vulnus alla propria sfera di competenza, che nello specifico attiene all'autonomia amministrativa e finanziaria; e, per l'altro, che vi sia una motivazione sufficiente in ordine ai profili di una possibile ridondanza delle predette violazioni sul riparto di competenza, mediante l'indicazione della specifica competenza che risulterebbe lesa e le ragioni di tale lesione (si cita la sentenza n. 56 del 2020).

1.3.2.- Nel caso in esame, le attribuzioni costituzionali regionali coinvolte sono quella amministrativa, di cui all'art. 118 Cost., e quella finanziaria, ex art. 119 Cost., che sarebbero state menomate dall'esclusione dei Comuni delle Province di Padova, Treviso e Venezia. Se tali Comuni fossero stati ammessi ad usufruire dei benefici, questi ultimi sarebbero divenuti risorsa da includere in una posta di bilancio alla voce «“interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l'emergenza sanitaria Covid-19”». La Regione Veneto ritiene, pertanto, che «[d]all'esclusione, consegue l'evidente menomazione di competenze attinenti l'amministrazione e la finanza, che la Regione [...] fa valere [...] con specifico riferimento alla sfera di autonomia - oltre che propria - degli enti locali» (si cita la sentenza n. 298 del 2009 di questa Corte). A ciò la ricorrente aggiunge che l'assenza di queste disponibilità da parte dei Comuni obbligherebbe la Regione ad intervenire, sottraendo in tal modo risorse autonome, destinate a fronteggiare urgenze dell'intera comunità regionale.

1.3.3.- Nel merito, a parere della Regione Veneto, l'esclusione operata dalla disposizione impugnata configurerebbe «la più classica violazione dell'art. 3» Cost., in quanto l'esclusione dei Comuni ricadenti nella zona rossa delle Province di Padova, Treviso e Venezia, risulterebbe irragionevole. Nello specifico, la ricorrente si duole dell'esclusione degli enti dichiarati zona rossa e rientranti in tali Province, i quali verserebbero nelle medesime condizioni degli enti inclusi tra i destinatari delle risorse del fondo istituito dalla disposizione impugnata, e verso i quali il trattamento avrebbe dovuto, invece, essere identico a quello previsto per gli enti inclusi. Gli enti esclusi avrebbero, pertanto, dovuto ricevere lo stesso trattamento riconosciuto a quelli ricompresi nella formulazione dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, così come risultanti a seguito della rettifica.

Da ciò deriverebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui non prevede che siano ammessi a beneficiare «del Fondo di 200 milioni di euro per l'anno 2020 “i Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi”», ossia i Comuni delle zone rosse delle Province di Padova, Treviso e Venezia, «oppure secondo altra formulazione indicata dalla Corte stessa».

1.4.- La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, anche per violazione degli artt. 5, 114, 118 e 119 Cost.

1.4.1.- Riguardo alla violazione dell'art. 5 Cost., la ricorrente deduce che l'esclusione dal fondo istituito dalla disposizione impugnata produrrebbe «il singolare effetto di beneficiare due volte le comunità territoriali ammesse: per la parte spettante e per quella, non spettante, acquisita a carico dei beneficiari illegittimamente esclusi»; in tal modo, verrebbero discriminate le relative popolazioni e si obbligherebbe la Regione Veneto ad attivarsi al fine di ridurre lo svantaggio conseguente. Verrebbe, in altri termini, a determinarsi una lesione del principio autonomistico, poiché verrebbero riservati trattamenti differenziati a centri di autonomia che versano nelle medesime condizioni. Tale irragionevole sottrazione di risorse, derivante dall'impoverimento economico-finanziario e determinato dalla disposizione impugnata, porterebbe a disattendere l'uniformità del regime giuridico, in una situazione in cui detta uniformità si rivela essenziale. Tale ultimo rilievo, che a parere della difesa regionale sarebbe «scontato a lume di buon senso», si fonderebbe peraltro anche sulla giurisprudenza di questa Corte (si richiamano le sentenze n. 171 del 2018 e n. 58 del 2007).

1.4.2.- Risulterebbe violato anche l'art. 114 Cost., poiché l'irragionevole discriminazione, che ha riguardato i Comuni delle Province venete escluse dal fondo istituito dalla disposizione impugnata, avrebbe fatto venir meno «il necessario coordinamento imparziale delle competenze, le quali saranno esercitate dagli enti territoriali interessati [...] in condizioni comparativamente degradate», pur versando in identiche situazioni di fatto rispetto ai Comuni ammessi al suddetto fondo.



1.4.3.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 118 Cost. e, nella specie, non sarebbero stati rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Secondo la ricorrente, l'«interferenza nell'esercizio delle funzioni amministrative locali» inciderebbe sulla posizione prioritaria che dovrebbe essere riconosciuta ai Comuni, allorché si decida sull'allocazione delle funzioni amministrative. In forza della norma impugnata, sarebbe «[i]nnegabile, nel caso concreto, la menomazione di questa potestà», poiché questa avrebbe ad oggetto «“interventi di sostegno di carattere economico e sociale” spettanti» a tali enti.

1.4.4.- Da ultimo, la Regione Veneto denuncia il contrasto con l'art. 119 Cost., poiché la mancata iscrizione nei bilanci comunali delle dotazioni finanziarie previste dall'art. 112 del d.l. n. 32 del 2020 inciderebbe sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni e determinerebbe una «sopravvenuta carenza», la quale, dovendo essere verosimilmente colmata dalla Regione, determinerebbe anche una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria di quest'ultima.

2.- Con atto depositato il 20 agosto 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che siano dichiarate inammissibili e, comunque sia, infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

2.1.- In primo luogo, lo Stato ritiene inammissibile il ricorso per carenza di interesse, in quanto le provvidenze economiche, che la ricorrente ritiene siano state illegittimamente sottratte ai Comuni veneti dalla disposizione impugnata, sono poi state riconosciute ai suddetti Comuni con l'art. 112-*bis* dello stesso d.l. n. 34 del 2020, nel testo risultante dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77.

Tale disposizione - la quale, come si vedrà, è stata essa stessa impugnata con successivo ricorso dalla Regione Veneto - ha infatti disposto, al comma 1, che, «[i]n considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 che ha interessato comuni non compresi tra quelli previsti dall'articolo 112, nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito un fondo con una dotazione di 40 milioni di euro per l'anno 2020, finalizzato al finanziamento di interventi di sostegno di carattere economico e sociale in favore dei comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria».

2.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene il ricorso inammissibile anche per carenza di legittimazione ad agire, poiché la ricorrente si sarebbe limitata a generiche recriminazioni e non avrebbe, invece, indicato le ripercussioni reali che si sarebbero verificate nell'esercizio delle proprie prerogative costituzionali relative all'autonomia amministrativa e finanziaria.

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, la difesa statale pone in evidenza, infatti, che la lesione delle competenze costituzionali deve essere concreta e attuale, non potendo, invece, essere semplicemente ipotizzata o paventata in relazione a un intervento normativo primario che si assume illegittimo (il richiamo è alla sentenza n. 28 del 2018). E si aggiunge - sempre richiamando la giurisprudenza di questa Corte - che le Regioni possono evocare parametri diversi da quelli che sovrintendono il riparto di competenza solo se la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e sia, altresì, adeguatamente motivata la ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze costituzionalmente stabilito.

2.3.- Il ricorso, poi, sarebbe ad ogni modo infondato.

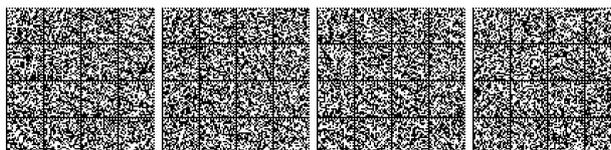
2.3.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avviso di rettifica, da cui sarebbe derivata la denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, sarebbe stato effettivamente finalizzato a correggere e a riportare ad unità e coerenza il complesso normativo dettato dalla citata disposizione.

Mediante tale intervento - non censurabile «né nella forma (avviso di rettifica) né nella sostanza (art. 112 + 112-*bis*)» - il legislatore avrebbe inteso, infatti, distinguere gli interventi fra i Comuni lombardi e gli altri Comuni, compresi quelli veneti, al fine di evitare «provvidenze “a pioggia”» e, in questo modo, calibrare gli interventi in relazione alle diverse condizioni nelle quali si erano venuti a trovare i Comuni lombardi rispetto agli altri.

2.3.2.- Non sarebbero stati violati gli artt. 3 e 5 Cost., poiché, anche ai Comuni veneti, sarebbe stata «attribuita una sovvenzione finanziaria», ad opera dell'art. 112-*bis*, introdotto dalla legge di conversione n. 77 del 2020, la quale sarebbe commisurata alla gravità, all'incidenza epidemiologica ed al numero degli abitanti colpiti, senza che si sia determinata la denunciata violazione dei principi che regolano l'attività delle autonomie locali.

2.3.3.- Neppure risulterebbero «violati gli altri parametri costituzionali evocati», atteso che - così sostiene la difesa statale - le risorse finanziarie disponibili sarebbero state attribuite in relazione a precisi parametri di incidenza e diffusione dell'epidemia nel contesto socio-economico locale, «secondo criteri razionali ed equilibrati, mai censurati».

3.- Con ricorso notificato il 9-11 settembre 2020 e depositato il 15 settembre 2020 (reg. ric. n. 82 del 2020), la Regione Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 112, commi 1 e 1-*bis*, e 112-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.



3.1.- Al riguardo delle censure sull'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, la Regione ripropone le argomentazioni e le conclusioni già esposte nell'atto introduttivo, iscritto al registro ricorsi n. 60 (si rinvia pertanto a quanto già esposto *supra* al punto 1).

3.2.- L'art. 112, comma 1-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, è impugnato perché contiene una previsione specifica riguardante il Comune di San Colombano al Lambro, rispetto alla quale la Regione afferma di non avere, «[i]n sé e per sé, nulla da eccepire», poiché sarebbe un ente locale «gravemente colpito da COVID-19», ma che risulterebbe per la ricorrente «arduo resistere alla tentazione di obiettare al legislatore statale che non è legittimo procedere evitando di trattare allo stesso modo chi versa nelle medesime condizioni».

In altri termini, sarebbe stata perpetrata la disparità di trattamento nei confronti dei Comuni veneti rientranti nelle Province di Padova, Treviso e Venezia e, pertanto, le violazioni dei parametri 3, 5, 114, 118 e 119 Cost. denunciate in riferimento al comma 1 del medesimo articolo.

3.3.- La Regione impugna, infine, l'art. 112-*bis* del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, - chiarendo che, al pari dell'impugnazione del comma 1-*bis* del medesimo articolo, anche tale impugnazione «ha ragion d'essere fintantoché vige il testo rettificato dell'art. 112, 1° co.» - che renderebbe ancora più palesi le divergenze, rispetto a quel che prevede la Costituzione agli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119.

La difesa regionale preliminarmente offre una interpretazione della disposizione impugnata, lamentandone l'essere «caotica». Si sostiene, infatti, che tale disposizione, nell'individuare i suoi destinatari ««nei comuni non compresi tra quelli previsti dall'art. 112», si riferirebbe, escludendoli, in generale, ai Comuni inclusi in una zona rossa; a ciò verrebbe tuttavia aggiunto che la disposizione si riferirebbe ai Comuni ««particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria»». Dalla richiamata formulazione letterale, la difesa regionale conclude che, prima facie, la disposizione parrebbe non riferirsi ai Comuni inclusi in una zona rossa, anche se, al comma 3, si precisa che ««[a]l fine della ripartizione del fondo (...) si tiene conto (...) dei Comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa (...) per un periodo non inferiore a quindici giorni»».

Dagli artt. 112, comma 1, e 112-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, si ricaverebbe, pertanto, che i Comuni delle Province di Padova, Treviso e Venezia, «inclusi in zone rosse per un periodo superiore a trenta giorni», per un verso, sarebbero stati esclusi dai benefici spettanti ai Comuni che versano nelle medesime condizioni, così ai sensi dell'art. 112, comma 1, del citato decreto-legge; per l'altro, sono stati declassati «a Comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria» e, pertanto, destinati a fruire a titolo preferenziale in sede di riparto di un fondo da 40 milioni di euro.

Da ciò risulterebbe in modo «[e]vidente [...] la discriminazione, quale effetto di assimilazioni di fattispecie disomogenee, che implicano la denunciata violazione» degli evocati «parametri costituzionali (nei termini indicati sub A)», ossia secondo le argomentazioni svolte in riferimento all'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Anche l'art. 97 Cost. risulterebbe violato dalla disposizione impugnata, poiché la forzata esclusione dei Comuni aventi titolo al beneficio - appartenenti alle Province di Padova, Treviso e Venezia - risulterebbe ledere i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione.

4.- Con atto depositato il 21 ottobre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che siano dichiarate inammissibili e, comunque sia, infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso.

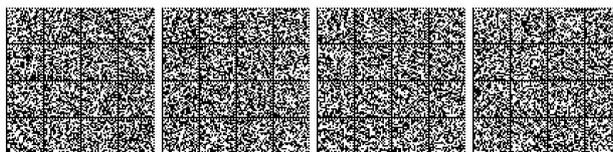
4.1.- Preliminarmente il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione ad agire.

Con argomentazioni identiche a quelle spese nell'atto di costituzione del giudizio iscritto al registro ricorso n. 60 del 2020 (punto 2.2. del Ritenuto in fatto), l'eccepta carenza di legittimazione ad agire sarebbe determinata dalla circostanza che la Regione non avrebbe indicato le ripercussioni reali che si sarebbero verificate nell'esercizio delle proprie prerogative costituzionali, relative all'autonomia amministrativa e finanziaria, essendosi, al contrario, limitata a generiche recriminazioni.

4.2.- Il ricorso sarebbe, comunque sia, infondato.

4.2.1.- La difesa statale mette in evidenza che, con la legge di conversione n. 77 del 2020, il legislatore avrebbe confermato per l'anno 2020 la dotazione di 200 milioni del fondo istituito con l'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, finalizzato al sostegno straordinario di natura economica e sociale dei Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza, aggiungendo il Comune di San Colombano al Lambro.

La limitazione dei Comuni beneficiari troverebbe giustificazione nel fatto che le indicate Province avrebbero fatto registrare i più elevati tassi di contagio e di mortalità, in misura non comparabile con quelli circoscritti ai singoli Comuni, pur dichiarati zona rossa.



Al riguardo - sostiene l'Avvocatura generale - questa Corte avrebbe ammesso la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive in favore di specifici Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per determinati scopi, pure diversi dall'esercizio delle loro funzioni.

4.2.2.- Anche in riferimento all'impugnato art. 112-*bis*, inserito in sede di conversione del d.l. n. 34 del 2020, sarebbero prive di fondamento le censure mosse dalla ricorrente.

Deduce la difesa statale che la disposizione sarebbe stata adottata proprio al fine di dare sostegno anche agli altri Comuni, i quali, in applicazione delle norme statali o regionali, sono stati individuati come zona rossa o che hanno avuto un numero elevato di casi di contagio e di decessi da COVID-19. A tal fine si sarebbe istituito, infatti, presso il Ministero dell'interno, un fondo di 40 milioni di euro per l'anno 2020, da ripartire sulla base della popolazione residente.

4.3.- Dal delineato contesto normativo si ricaverebbe, pertanto, che le disposizioni impugnate rientrerebbero nelle competenze statali in materia di perequazione finanziaria, poiché, come avrebbe chiarito questa Corte, i fondi come quelli previsti dalle norme impugnate sarebbero istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale (si citano le sentenze n. 174 del 2017 e n. 16 del 2010).

In altri termini, tali fondi recherebbero risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per l'esercizio delle ordinarie funzioni regionali, alla luce di valutazioni di interesse nazionale.

Su tali basi, l'intervento additivo invocato dalla Regione Veneto rientrerebbe nell'ambito delle scelte di bilancio che comportano decisioni di natura politico-economica, costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e del Parlamento (si richiama la sentenza n. 84 del 2018).

Ciò chiarito, la difesa statale ritiene, riproponendo le argomentazioni già svolte avverso le censure espresse dalla ricorrente sull'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, che non risulterebbero violati gli artt. 3 e 5 Cost., poiché anche ai Comuni veneti è stata attribuita una sovvenzione finanziaria commisurata alla gravità dell'incidenza epidemiologica ed al numero degli abitanti colpiti. Da tale distribuzione delle risorse non potrebbe configurarsi la denunciata violazione dei principi che regolano l'attività delle autonomie locali.

Neppure risulterebbero violati «gli altri parametri costituzionali evocati», posto che le risorse finanziarie disponibili sarebbero state attribuite in relazione a precisi indici di incidenza e diffusione dell'epidemia nel contesto socio-economico locale, in base a «criteri razionali ed equilibrati».

5.- La Regione Veneto ha promosso, altresì, conflitto di attribuzioni tra enti (reg. confl. enti n. 4 del 2020) nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'avviso di rettifica del d.l. n. 34 del 2020.

Tale avviso di rettifica, nel sopprimere il riferimento ai «comuni dichiarati zona rossa» nella rubrica e nel testo dell'art. 112, impedendo così alle Province di Padova, Treviso e Venezia di essere destinatarie degli stanziamenti previsti dalla citata disposizione, avrebbe menomato le attribuzioni regionali e dovrebbe, pertanto, essere annullato per violazione dell'art. 77 Cost., «nonché degli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.», previa dichiarazione che non spettava allo Stato modificare l'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, attraverso il ricorso ad uno strumento non legislativo.

5.1.- La Regione Veneto denuncia, anzitutto, la violazione dell'art. 77 Cost., in quanto l'avviso non avrebbe prodotto gli effetti propri di una rettifica, rispetto all'enunciato rettificato, ma avrebbe, invece, alterato il «decisum», e cioè il contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 13 maggio 2020 per approvare il decreto-legge.

L'odierno ricorso si fonderebbe, dunque, sulla convinzione che l'avviso di rettifica non abbia i caratteri per esso prescritti dalle leggi dello Stato e non rispetti principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, dal momento che «nulla è dato sapere circa la data, la paternità e la sottoscrizione del nuovo enunciato».

Concludendo sul punto, la Regione Veneto ritiene che l'avviso di rettifica violi l'art. 77 Cost., «dal momento che ha introdotto una modifica dell'enunciato dell'art. 112 del decreto-legge n. 34/2020 in forma non legislativa».

5.2.- Secondo la ricorrente, a «questo profilo di illegittimità, che riguarda la forma dell'atto, altri se ne collegano, tutti connessi a lesioni sostanziali della Legge fondamentale».

In primo luogo, l'atto impugnato violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto l'esclusione, operata attraverso l'avviso di rettifica, configurerebbe la più classica violazione del principio di eguaglianza, dal momento che l'esclusione dei Comuni ricadenti in «zona rossa» delle Province di Padova, Treviso e Venezia risulterebbe irragionevole, trovandosi questi nelle medesime condizioni degli altri Comuni che hanno ricevuto le provvidenze statali. Ciò ridonderebbe sulle attribuzioni regionali in materia di autonomia amministrativa e autonomia finanziaria.

Sarebbero poi violati gli artt. 5, 97, 114, 118 e 119 Cost., rispetto ai quali, la ricorrente, pur riferendole all'impugnato avviso, riproduce le argomentazioni già spese nei ricorsi n. 60 e n. 82 del 2020 in relazione all'art. 112, delle quali si è già detto.



6.- Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarato inammissibile e, comunque sia, infondato il ricorso.

6.1.- In primo luogo, e analogamente a quanto sostenuto in relazione al ricorso n. 60 del 2020, il resistente ritiene inammissibile il ricorso per carenza di interesse, in quanto le provvidenze economiche, che la ricorrente ritiene siano state illegittimamente sottratte ai Comuni veneti dalla disposizione impugnata, sono poi state riconosciute ai suddetti Comuni con l'art. 112-*bis* dello stesso d.l. n. 34 del 2020, nel testo convertito in legge.

6.2.- In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile anche per carenza di legittimazione ad agire, non avendo la Regione indicato quali ripercussioni reali si sarebbero verificate per l'esercizio delle proprie prerogative costituzionali ed essendosi limitata a dedurre generiche recriminazioni.

In ogni caso, infondati sarebbero i motivi di ricorso, in quanto, con il contestato avviso di rettifica, lo Stato avrebbe inteso correggere e riportare ad unità e coerenza il complesso normativo e calibrare gli interventi in relazione alle diverse condizioni «nelle quali si erano venuti a trovare i comuni lombardi rispetto agli altri». Pertanto l'intervento non sarebbe censurabile in alcun modo: né nella forma (avviso di rettifica), né nella sostanza.

7.- In data 26 febbraio 2021, la Regione Veneto ha depositato memorie di analogo contenuto, con le quali ha risposto alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri avverso i ricorsi n. 60 e n. 82 del 2020, insistendo per l'accoglimento dei ricorsi.

7.1.- La Regione Veneto, ripercorrendo novamente i fatti e la serie di atti normativi che hanno caratterizzato la prima fase di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, deduce l'erroneità della tesi dell'Avvocatura spesa per sostenere l'infondatezza nel merito della pretesa della ricorrente: ossia che la *ratio* dell'impugnato art. 112 risiederebbe nell'intensità e nella gravità del contagio per i singoli Comuni e non nell'essere stati dichiarati o ricompresi in una zona rossa. A parere della difesa regionale sarebbe, invece, quest'ultimo il criterio che avrebbe dovuto guidare la scelta governativa, poiché, proprio alla luce di tale criterio, emergerebbe l'analogia tra la situazione delle Province di Treviso, Padova e Venezia con quelle Province destinatarie del fondo istituito dalla norma impugnata e, di conseguenza, la natura discriminatoria della esclusione da questa operata.

I Comuni veneti, infatti, sarebbero stati interessati dalle misure restrittive, come i Comuni lombardi, sin dal febbraio dello scorso anno, così come sarebbero equiparabili le misure applicate in Lombardia e in Veneto e le loro conseguenze di carattere economico e sociale; dal che la ricorrente deduce che anche i rimedi compensativi dovrebbero essere gli stessi e di conseguenza l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, la quale, in quanto annoverabile nella categoria delle leggi-provvedimento, dovrebbe essere sottoposta ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza e non arbitrarietà, per il pericolo di disparità di trattamento insito in tale tipo di previsioni.

7.2.- Da ultimo, la difesa regionale deduce l'infondatezza delle eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'assenza di interesse ad agire e di legittimazione al ricorso.

La Regione Veneto ricorda che ad essa è riconosciuta una potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza sul lavoro, di istruzione e formazione professionale, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Di una potestà legislativa residuale in materia di agricoltura, commercio, turismo e assistenza sociale. Relativamente a tali attribuzioni, la Regione sarebbe legittimata a porre in essere atti e provvedimenti amministrativi (art. 118 Cost.) e interventi di carattere finanziario (119 Cost.) destinati al sostegno delle comunità locali, in nome oltretutto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

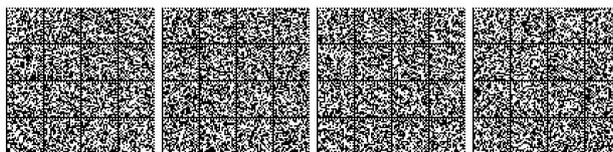
Proprio dalle richiamate competenze sarebbe dimostrato tanto l'interesse quanto la legittimazione a ricorrere.

8.- In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato memoria, anche nel giudizio instaurato con il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, con la quale ha contestato le tesi difensive del Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

9.- In data 2 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria nella quale articola in maniera unitaria le deduzioni in riferimento, sia al ricorso per conflitto, sia al ricorso n. 60 del 2020.

9.1.- La difesa statale ribadisce che i ricorsi sarebbero inammissibili per carenza di interesse, dato che dal combinato disposto degli artt. 112 e 112-*bis*, come rispettivamente modificato e aggiunto dalla legge n. 77 del 2020, di conversione del d.l. n. 34 del 2020, si evincerebbe che nessun Comune colpito da misure restrittive urgenti è escluso dalle provvidenze stanziato dal Governo, e, pertanto, non vi sarebbe la lamentata invasione delle competenze regionali o la violazione dell'autonomia finanziaria o amministrativa regionale.

Si eccepisce, inoltre, integrando sul punto le deduzioni dell'atto di costituzione, la sopravvenuta cessazione della materia del contendere. Richiamando la giurisprudenza costituzionale, in base alla quale la cessata materia del contendere si può verificare allorché le norme censurate siano state modificate in senso soddisfacente delle pretese del ricorrente



e, altresì, non abbiano avuto applicazione medio tempore, l'Avvocatura generale afferma che nella specie sarebbero sussistenti entrambe coteste condizioni. I Comuni veneti, infatti, potrebbero accedere al fondo previsto dalle norme censurate al pari di altri Comuni italiani colpiti dalle misure restrittive e, nelle more della conversione del decreto-legge, non si sarebbero cristallizzate situazioni giuridiche pregiudizievoli per la parte ricorrente. Sostiene, peraltro, la difesa statale che, per spirito di leale collaborazione, la Regione Veneto avrebbe ben potuto rinunciare ai primi due ricorsi a seguito del deposito dell'ultimo (reg. ric. n. 82 del 2020): risultando inutile la discussione sulla presunta invasione di attribuzioni regionali quando sarebbe in vigore una disciplina legislativa che concerne i Comuni veneti.

Come nell'atto di costituzione, inoltre, la difesa statale ribadisce la carenza di legittimazione ad agire della Regione Veneto, per non aver indicato quali ripercussioni si produrrebbero sulle prerogative regionali.

9.2.- Infine, la memoria rileva la non fondatezza delle censure promosse, ribadendo, nella sostanza, le ragioni esposte nell'atto di costituzione.

10.- In pari data, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato ulteriore memoria in riferimento al ricorso n. 82 del 2020, insistendo nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione (reg. ric. n. 60 del 2020); nonché dell'art. 112, commi 1 e 1-bis, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost., e dell'art. 112-bis, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost., dello stesso d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77 (reg. ric. n. 82 del 2020).

2.- La Regione Veneto, con altro e distinto ricorso (reg. confl. enti n. 4 del 2020), ha altresì promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, sorto a seguito dell'avviso di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020, con il quale si è corretto il testo dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato adottare tale avviso, per modificare un atto avente forza di legge, e che deve pertanto essere annullato per violazione degli artt. 77, 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.

Giudizio, questo, che la ricorrente ritiene logicamente pregiudiziale rispetto ai ricorsi promossi in via principale, in quanto l'eventuale dichiarazione che non spettava allo Stato adottare il citato avviso e il contestuale annullamento dell'atto impugnato renderebbero superfluo l'esame delle censure contenute nel ricorso n. 60 del 2020 e aventi ad oggetto l'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020.

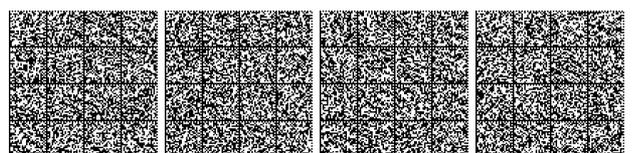
3.- Stante la evidente connessione soggettiva ed oggettiva fra i giudizi di legittimità costituzionale ed il giudizio per conflitto di attribuzione, questi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

4.- Al fine di analizzare le impugnazioni promosse è preliminarmente opportuno delineare le vicende normative che hanno riguardato le disposizioni impuginate.

L'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, nella versione originaria, prevedeva (e prevede tuttora) la costituzione presso il Ministero dell'interno di un fondo per l'anno 2020 al quale avrebbero potuto accedere i Comuni delle Province di cui «al comma 6 dell'articolo 18 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23», recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali», ossia le Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, «nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi».

Con l'avviso di rettifica pubblicato in *G.U.* n. 129 del 2020 (d'ora in avanti: avviso di rettifica), vengono corrette la rubrica e il testo dell'impugnato art. 112, sopprimendo, nella prima, le parole «e comuni dichiarati zona rossa» e, al comma 1, primo periodo, le parole «nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi».

A seguito dell'avviso di rettifica, pertanto, l'art. 112, recante la (nuova) rubrica «Fondo comuni ricadenti nei territori delle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza», così dispone: «1. [i]n considerazione della particolare gravità dell'emergenza sanitaria da COVID-19 che ha interessato i comuni delle province di cui al comma 6 dell'articolo 18 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, è istituito presso il Ministero dell'interno un fondo con una



dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2020, in favore dei predetti comuni. Con decreto del Ministero dell'interno, da adottarsi entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è disposto il riparto del contributo di cui al primo periodo sulla base della popolazione residente. I comuni beneficiari devono destinare le risorse di cui al periodo precedente ad interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l'emergenza sanitaria da COVID-19. All'onere derivante dal presente articolo, pari a 200 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'articolo 265».

Il testo, così modificato, è stato oggetto di conversione con la legge n. 77 del 2020, e, in sostanza, l'oggetto di impugnazione del ricorso n. 60 del 2020 è rimasto invariato, coincidendo con l'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito (è stato modificato solo lo stanziamento complessivo del fondo in conseguenza della modifica introdotta dal comma 1-bis, di cui subito appresso si dirà).

In sede parlamentare, all'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020 è stato inserito anche il comma 1-bis, che prevede un contributo specifico, pari a 500.000 euro, per il Comune di San Colombano al Lambro e, di conseguenza, lo stanziamento complessivo del fondo di cui all'art. 112, comma 1, del citato decreto-legge, è passato da 200 a 200,5 milioni di euro.

Sempre in sede di conversione, si è aggiunto l'art. 112-bis, il quale ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo di 40 milioni per i Comuni non compresi tra quelli previsti dall'art. 112, comma 1, finalizzato al finanziamento di interventi di sostegno di carattere economico e sociale in favore dei Comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria (comma 1), che, ai sensi del comma 3, deve essere ripartito «sulla base della popolazione residente, dei comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa in cui, per effetto di specifiche disposizioni statali o regionali applicabili per un periodo non inferiore a quindici giorni, è stato imposto il divieto di accesso e di allontanamento a tutti gli individui comunque ivi presenti; per i restanti comuni, si tiene conto dell'incidenza, in rapporto alla popolazione residente, del numero dei casi di contagio e dei decessi da COVID-19 comunicati dal Ministero della salute e accertati fino al 30 giugno 2020».

5.- In via del tutto preliminare, occorre rilevare che, in tutti i giudizi promossi, la Regione Veneto agisce a tutela, sia delle proprie attribuzioni, sia di quelle dei Comuni esclusi dalla ripartizione delle somme del fondo istituito dall'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, così come modificato dal citato avviso di rettifica. Circostanza, quest'ultima, che non pone problema alcuno in tema di legittimazione ad agire, potendo le Regioni denunciare davanti a questa Corte la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2019, n. 17 del 2018 e n. 205 del 2016).

6.- Seguendo l'ordine prescelto dalla ricorrente vanno esaminate per prime le doglianze esposte in sede di conflitto di attribuzione tra enti.

6.1.- Secondo la Regione Veneto, l'avviso di rettifica, con il quale si è corretto il testo dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, avrebbe menomato le attribuzioni regionali e dovrebbe pertanto essere annullato per violazione dell'art. 77 Cost., «nonché degli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.», previa dichiarazione che non spettava allo Stato modificare il citato art. 112 attraverso uno strumento non legislativo.

6.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in primo luogo, eccepisce l'inammissibilità del conflitto per carenza di interesse a ricorrere.

Il resistente afferma, infatti, che le provvidenze finanziarie, che si assumono sottratte ai Comuni veneti ricadenti in "zona rossa", in conseguenza della correzione della rubrica e del testo dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, sono state invece destinate a questi ultimi mediante l'art. 112-bis dello stesso decreto-legge, come convertito. Tale articolo riguarderebbe lo stanziamento di risorse proprio in favore dei Comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria, ma non rientranti tra quelli beneficiari delle previsioni di cui all'articolo precedente. Sarebbero, così, prive di fondamento le censure secondo cui, a seguito della rettifica operata sul testo dell'art. 112 del citato decreto-legge, si sarebbero in concreto prodotte la violazione delle prerogative regionali e la disparità di trattamento tra le popolazioni locali maggiormente colpite dalla pandemia.

L'eccezione non può essere accolta.

È pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che, a rilevare nel conflitto fra enti, è l'interesse all'accertamento della violazione o menomazione del riparto costituzionale delle attribuzioni (fra le tante, sentenze n. 255 del 2019 e n. 198 del 2017), interesse che si sostanzia nella rimozione della situazione di incertezza in ordine a tale riparto, al punto che irrilevanti sono, sia l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, sia più in generale le sopravvenienze di fatto in corso di giudizio.

6.3.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene il conflitto inammissibile in quanto la Regione Veneto, rispetto a tutti i parametri evocati, non avrebbe prospettato la lesione di una propria sfera di attribuzioni, ma si sarebbe limitata a generiche recriminazioni.

L'eccezione deve essere accolta.



Secondo il costante orientamento di questa Corte, le Regioni «possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale» (sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 1996). Se ciò non si verifichi, «e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare» la ripartizione costituzionale delle competenze (*ex multis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 263 del 2014 e n. 380 del 2007) o, comunque sia, se non vengano date prova e adeguata motivazione di tale alterazione, il conflitto non può ritenersi ammissibile.

Sebbene l'oggetto del conflitto sia duplice (identificandosi, tanto nella questione sulla competenza, quanto nell'atto del quale si chiede l'annullamento), la sostanza del conflitto di attribuzione si identifica sempre, infatti, nella questione di competenza, per come esplicita in concreto e non nella prospettazione di essa, per come attribuita in astratto. Le attribuzioni che vengono in rilievo in sede di conflitto non possono considerarsi, quindi, quale mera causa petendi, ma concretano il "bene della vita" controverso, non potendosi mai risolvere il conflitto in un giudizio a carattere meramente impugnatorio.

Sulla base di tali presupposti, il conflitto deve ritenersi inammissibile con riguardo a tutti i parametri evocati. La Regione Veneto, infatti, per alcuni di essi (ossia gli artt. 5, 114, 77 e 97 Cost.) si è limitata a denunciarne la violazione ad opera dell'avviso di rettifica senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in qual modo la denunciata illegittimità del citato avviso si rifletta su di esse; riguardo agli altri (artt. 3, 118 e 119 Cost.), si è, invece, limitata, a tutto concedere, ad una generica e potenziale prospettazione delle competenze costituzionali coinvolte nel caso di specie, non avendo in alcun modo dimostrato gli effetti concreti che la denunciata illegittimità dell'atto impugnato avrebbe prodotto su di esse.

6.4.- Il conflitto, pertanto, deve essere dichiarato inammissibile.

Questa Corte, tuttavia, non può non rilevare le conseguenze che possono aversi sul sistema delle fonti ove non venga rispettato il confine tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie, le quali devono essere operate, ovviamente, seguendo in modo rigoroso le forme che l'ordinamento costituzionale prescrive.

7.- Con riguardo ai ricorsi in via principale, la Regione Veneto, in primo luogo, impugna gli artt. 112 del d.l. n. 34 del 2020 e 112, comma 1, del citato decreto-legge, come convertito, con modificazioni, in legge n. 77 del 2020, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost. e, lamentando l'illegittima esclusione dal fondo istituito dalla citate norme dei Comuni di Padova, Treviso e Venezia, chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui non prevedono che siano ammessi a beneficiare del fondo da queste istituito per l'anno 2020 «i Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi», in base alla formola adoperata nella versione antecedente alla suddetta rettifica «oppure secondo altra formulazione indicata dalla Corte stessa».

La ricorrente, in sostanza, denuncia l'irragionevolezza dell'esclusione dei Comuni ricadenti nelle "zone rosse" delle Province di Padova, Treviso e Venezia, in quanto questi verserebbero nelle medesime condizioni degli enti inclusi tra i destinatari delle risorse del fondo istituito dalle disposizioni impugnate e avrebbero pertanto dovuto ricevere trattamento eguale a quello riservato a questi ultimi. Dall'illegittima esclusione - e quindi dal contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. - deriverebbero la violazione dell'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), tanto dei Comuni rientranti nelle menzionate Province, quanto della Regione, nonché la violazione del principio autonomistico (art. 5 Cost.) e del coordinamento imparziale delle competenze (art. 114 Cost.).

7.1.- Sulle richiamate impugnazioni, in via preliminare, occorre mettere in evidenza che, in sede di conversione, il testo, così come risultante dalla rettifica operata in data 20 maggio, dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, pur divenendo l'art. 112, comma 1, non ha subito modifiche di rilievo.

7.2.- In primo luogo, da ciò deriva che, in riferimento alle questioni promosse sull'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri (punto 2.1. del Ritenuto in fatto) non può essere accolta. Ciò in quanto le modifiche operate in sede di conversione sulla disposizione impugnata non hanno inciso sulla portata precettiva dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, nella sua versione precedente alla conversione in legge. Per le stesse ragioni (e in modo del tutto conseguente) non sussistono i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere (così come chiesto - punto 9.1. del Ritenuto in fatto - dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria depositata in prossimità dell'udienza).

7.3.- In secondo luogo, lo scrutinio va condotto sull'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, tenendo conto, però, delle ragioni esposte in entrambi i ricorsi, peraltro coincidenti (in senso analogo: sentenze n. 5 del 2018, n. 216 del 2008 e n. 430 del 2007).



In altri termini, pur se il riferimento è al solo art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, le argomentazioni che seguono devono intendersi riferite anche al d.l. n. 34 del 2020, ossia alla disposizione rettificata e vigente fino al momento della conversione.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inammissibili le questioni promosse in riferimento all'impugnato art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in quanto la ricorrente si sarebbe limitata a generiche contestazioni, non indicando le ripercussioni reali, che si sarebbero verificate nell'esercizio delle proprie prerogative costituzionali, sull'autonomia amministrativa e finanziaria. In sostanza, il resistente denuncia un difetto di motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze regionali e degli enti locali.

L'eccezione deve essere accolta.

8.1.- Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che le Regioni «possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2017, n. 147 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 218 e n. 89 del 2015)» (così sentenza n. 56 del 2020).

In precedenti occasioni questa Corte, poi, ha «ritenuto possibile motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost.». Si è precisato, tuttavia, che in tali ipotesi è «necessario che la ricorrente argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale (*ex multis*, sentenze n. 83, n. 68, n. 64 e n. 43 del 2016 e n. 36 del 2014)» (così sentenza n. 79 del 2018 e, in senso analogo, sentenza n. 194 del 2019).

Su tali basi, sono stati dichiarati inammissibili i ricorsi in cui «i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è [anche] la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali» (così, ancora, sentenza n. 79 del 2018 e, in senso analogo, sentenza n. 194 del 2019).

8.1.1.- Le censure della Regione Veneto non rispettano i requisiti tracciati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Come messo in evidenza, nelle proprie difese, dal Presidente del Consiglio dei ministri, la ricorrente, nel sollevare le censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, motiva in modo generico e apodittico sulle ragioni per le quali le pretese violazioni ridonderebbero sulle attribuzioni dei Comuni veneti e su quelle proprie.

Non può, infatti, certo ritenersi sufficiente la generica affermazione operata dalla Regione Veneto che le competenze coinvolte sono quella amministrativa e quella finanziaria, nulla dicendo sulla prima e limitandosi a sostenere, riguardo alla seconda, che, se i Comuni delle Province di Treviso, Padova e Venezia fossero stati ammessi ai benefici, questi ultimi sarebbero stati iscritti in «una posta di bilancio» alla voce «“interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l'emergenza sanitaria Covid-19”».

Neppure le rilevate lacune nelle motivazioni del ricorso possono essere colmate dalle memorie illustrative depositate in prossimità dell'udienza (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 56 del 2020), nelle quali, ad ogni modo, la ricorrente non è andata oltre la insufficiente indicazione delle competenze regionali, richiamando peraltro ambiti di competenza differenti da quelli individuati nel ricorso.

8.2.- Deve, pertanto, concludersi per l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020 e l'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, promosse in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost.

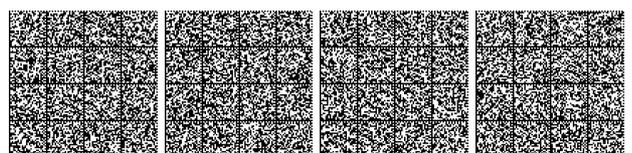
9.- La Regione Veneto impugna anche l'art. 112, comma 1-bis, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che prevede un contributo specifico, pari a 500.000 euro, per il Comune di San Colombano al Lambro.

Secondo la ricorrente, l'impugnata disposizione perpetuerebbe la disparità di trattamento nei confronti dei Comuni veneti rientranti nelle Province di Padova, Treviso e Venezia, così violando gli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost.; parametri rispetto ai quali la Regione motiva mediante rinvio alle argomentazioni già spese in relazione all'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

9.1.- Le censure mosse all'art. 112, comma 1-bis, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, non esprimono reali margini di autonomia, dimostrandosi soltanto quali meri argomenti a sostegno delle ragioni di incostituzionalità espresse in riferimento all'art. 112, comma 1, del citato decreto-legge, delle quali, pertanto, condividono la sorte della dichiarazione di inammissibilità.

9.2.- Deve, pertanto, concludersi per l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 112, comma 1-bis, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, promosse in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost.

10.- Da ultimo, la Regione Veneto impugna l'art. 112-bis del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.



La ricorrente ritiene costituzionalmente illegittima tale disposizione, perché i Comuni veneti rientranti nelle Province di Treviso, Padova e Venezia, già illegittimamente esclusi dal fondo previsto dall'art. 112, comma 1, del citato decreto-legge, sarebbero stati declassati «a Comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria», e, pertanto, destinati a fruire a titolo preferenziale in sede di riparto di un fondo da 40 milioni.

Da ciò risulterebbe in modo «[e]vidente [...] la discriminazione, quale effetto di assimilazioni di fattispecie disomogenee, che implicano la denunciata violazione» degli evocati «parametri costituzionali (nei termini indicati sub A)», ossia secondo le argomentazioni svolte in riferimento all'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Anche tali questioni sono inammissibili.

Come si è ricordato, le censure sull'impugnato art. 112-*bis* sono espressamente motivate mediante rinvio a quelle rivolte all'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e pertanto ad esse non possono che estendersi le ragioni di inammissibilità già rilevate in relazione alle questioni aventi ad oggetto tale ultima disposizione. È del pari inammissibile la questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost. (parametro evocato solo per il citato art. 112-*bis*), perché anche rispetto a questo (punto 3.3. del Ritenuto in fatto) la ricorrente non ha adeguatamente assolto l'onere di motivazione richiesto in ordine ai profili di una possibile ridondanza sul riparto di competenze.

10.1.- Devono, pertanto, dichiararsi inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112-*bis* del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, promosse in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti, promosso dalla Regione Veneto a seguito dell'avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020 con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 60 del 2020 indicato in epigrafe;*

3) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 82 del 2020 indicato in epigrafe;*

4) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112, comma 1-bis, del d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 82 del 2020 indicato in epigrafe;*

5) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112-bis del d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 82 del 2020 indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 109

Sentenza 15 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Riserve contrattuali dell'appaltatore - Determinazione dell'importo massimo complessivo, stabilito nel venti per cento dell'importo contrattuale - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto d'azione, della libertà d'impresa e del principio del buon andamento - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 240-*bis*, comma 1, come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera *hh*), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41 e 97.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 240-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera *hh*), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, promosso dal Tribunale ordinario di Lecco, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra la R. srl e il Comune di Oggiono e altro, con ordinanza del 29 maggio 2019, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

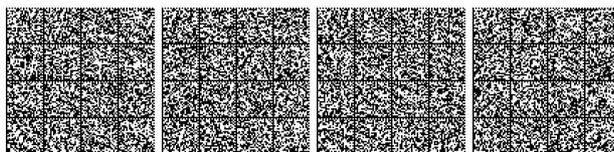
Visti l'atto di costituzione della R. srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata Nicoletta Sersale per la R. srl e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 15 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2019, iscritta al registro ordinanze n. 171 del 2019, il Tribunale ordinario di Lecco, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 240-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti



pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), (d'ora in avanti, anche: cod. contratti pubblici), come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera *hh*), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, nella parte in cui prevede che «[l]’importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell’importo contrattuale».

1.1.- Il rimettente espone che la parte attrice nel processo principale, l'impresa R. srl, faceva valere in giudizio sei riserve iscritte nei registri di contabilità e confermate in sede di sottoscrizione del conto finale in data 17 giugno 2015, per un ammontare complessivo di euro 473.751,18.

Tali riserve - riferisce il giudice *a quo* - erano state iscritte, ai sensi degli artt. 190 e 191 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), nell'ambito di un contratto di appalto di lavori stipulato con il Comune di Oggiono, in data 15 marzo 2013, per un corrispettivo, calcolato a misura, di euro 558.751,65, oltre IVA e oneri di sicurezza.

Il Tribunale di Lecco precisa che il Comune di Oggiono non aveva promosso il procedimento di accordo bonario di cui all'art. 240 del d.lgs. n. 163 del 2006 e che, convenuto in giudizio dalla R. srl, eccettava l'inammissibilità delle riserve ai sensi dell'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, all'esito della consulenza tecnica d'ufficio relativa alle riserve iscritte, risulterebbero fondate le pretese dell'impresa appaltatrice per la somma di euro 109.236,41, vale a dire per una cifra inferiore al venti per cento dell'importo contrattuale.

Tuttavia - prosegue il rimettente - poiché quanto dovrebbe riconoscersi all'impresa si ricava da riserve (la terza per euro 3.653,68, la quarta per euro 87.182,88 e la maggiorazione riconosciuta in fase di collaudo per euro 18.479,55), registrate dopo che ne erano state iscritte altre per un ammontare che aveva già raggiunto il limite del venti per cento dell'importo contrattuale, sarebbe preclusa la possibilità di accertare nel merito quelle annotate successivamente al superamento della soglia imposta dalla norma censurata.

Il giudice *a quo* sostiene, infatti, che l'unica interpretazione dell'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici, conforme alla sua lettera ed alle intenzioni del legislatore, «sembra essere quella che attribuisce all'appaltatore la legittimazione ad iscrivere riserve solo fino alla concorrenza di un quinto dell'importo contrattuale» e non quella che riferisce tale soglia all'importo complessivo che in concreto può essere riconosciuto. Pertanto, sarebbero ammissibili, nel caso di specie, le prime tre riserve e il giudice non potrebbe valutare nel merito le altre che, viceversa, sembrerebbero fondate.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che, «anche in un'ottica di bilanciamento tra principi costituzionali, le esigenze di contenimento della spesa pubblica non possono giustificare la creazione di una posizione di così smaccato privilegio per la stazione appaltante, alla quale viene consentito di liberarsi dalle proprie responsabilità non solo in caso di eventi sopravvenuti imprevedibili, ma anche in caso di possibili condotte illegittime o inadempienti, tutte indistintamente ricondotte alla categoria del rischio di impresa di cui l'appaltatore dovrebbe farsi carico».

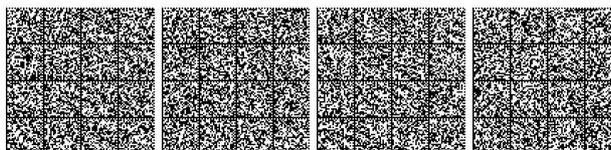
In particolare, il Tribunale di Lecco dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, in relazione a molteplici parametri.

In primo luogo, ravvisa un contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., poiché l'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici andrebbe a stravolgere l'equilibrio negoziale in favore di una sola delle parti del contratto, il che si tradurrebbe «sul piano sostanziale, in una limitazione irragionevole delle pretese patrimoniali dell'appaltatore e, sul piano processuale, in una compressione altrettanto inspiegabile del diritto d'azione».

In secondo luogo, il giudice *a quo* sospetta l'illegittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 41 Cost., «concretandosi la disposizione in un'ingiustificata limitazione alla libertà d'impresa»: l'imprenditore sarebbe arbitrariamente costretto a sopportare anche il rischio di pregiudizi del tutto estranei alla sua sfera di controllo, venendo meno «qualsiasi possibile proporzionalità tra l'ablazione dei diritti dell'appaltatore e l'intento del legislatore di arginare la proliferazione delle riserve per contenere la spesa pubblica».

Infine, il giudice *a quo* reputa il citato art. 240-*bis* non conforme all'art. 97 Cost., perché la norma censurata incentiverebbe la deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici, in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

2.- Il 6 novembre 2019 si è costituita in giudizio la società R. srl, la quale, soffermandosi sulla *ratio* dell'istituto, ha sottolineato che le riserve, oltre a consentire alle stazioni appaltanti di avere contezza delle richieste degli appaltatori e dei possibili aumenti di spesa, sono anche lo strumento che permette alla parte privata di avanzare richieste per



compensi, risarcimenti o indennizzi relativi ai lavori eseguiti. Di conseguenza, l'impossibilità di iscrivere riserve oltre una certa soglia comporterebbe, sul piano sostanziale e processuale, un irragionevole limite al diritto dell'appaltatore di ottenere quanto gli spetta sulla base del contratto e delle previsioni di legge.

2.1.- La difesa della società appaltatrice ha ripercorso, quindi, le argomentazioni spese dal giudice *a quo* per illustrare il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 97 Cost.

2.2.- La violazione dell'art. 3 Cost. deriverebbe, in particolare, da «un insanabile contrasto con il principio di ragionevolezza»: se l'istituto delle riserve è concepito a garanzia dell'esatto e corretto adempimento del sinallagma, viceversa, l'art. 240-*bis* cod. contratti pubblici comporterebbe lo stravolgimento in fase esecutiva di quanto pattuito con il contratto, risultando pertanto intrinsecamente irragionevole.

Inoltre, l'inosservanza dell'art. 3 Cost. discenderebbe dall'illegittima disparità di trattamento tra operatori economici che svolgono l'attività di impresa nel settore degli appalti pubblici e quelli che si dedicano agli appalti privati, dal momento che, per questi ultimi, una simile limitazione di responsabilità sarebbe nulla, per contrarietà all'art. 1229 del codice civile, persino se fosse stata oggetto di specifica negoziazione.

2.3.- Tali considerazioni - a parere della difesa della società appaltatrice - sosterebbero anche l'illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 41 Cost.: infatti, talune limitazioni all'autonomia privata nelle scelte economiche ed imprenditoriali sono ben ammissibili, onde realizzare un equo temperamento di interessi costituzionali potenzialmente confliggenti; tuttavia, nel caso di specie, tale circostanza non ricorrerebbe, non essendovi alcuna proporzionalità fra l'ablazione dei diritti dell'appaltatore e l'intento del legislatore di arginare la proliferazione di riserve, per contenere la spesa pubblica.

2.4.- Da ultimo, la società appaltatrice sostiene che la norma sia in contrasto anche con gli artt. 24 e 113 Cost.: ai sensi dell'art. 190 del d.P.R. n. 207 del 2010, l'omessa tempestiva formulazione delle riserve comporta la decadenza dal diritto di far valere, anche in sede giurisdizionale, le domande che ad esse si riferiscono. Una limitazione come quella imposta dalla norma contestata integrerebbe, perciò, una grave violazione di entrambi i parametri sopra evocati, senza che - peraltro - risulti dalla formulazione dell'art. 240-*bis* cod. contratti pubblici quale sia il diritto costituzionalmente riconosciuto che legittimi una tale compressione.

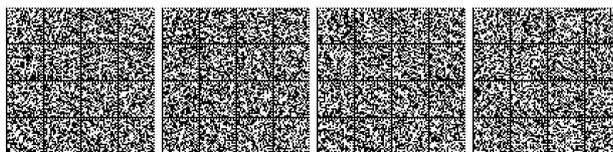
3.- Il 12 novembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

La difesa erariale ha evidenziato che le riserve non garantiscono solo la correttezza delle prestazioni, ma soprattutto servono alla stazione appaltante per verificare i fatti suscettibili di produrre un incremento delle spese previste, con un accertamento che si rivela meno dispendioso perché immediato e continuativo. In tal modo - osserva l'Avvocatura generale - l'Amministrazione potrebbe adottare tempestivamente le proprie determinazioni, in armonia con il bilancio pubblico, «fino ad esercitare la potestà di risoluzione unilaterale del contratto». Questo dimostrerebbe che l'istituto delle riserve presiederebbe l'esigenza di evitare modifiche sostanziali del contratto, a tutela anche dei concorrenti non aggiudicatari. Né ciò determinerebbe una lesione alla libertà di impresa o all'iniziativa economica, perché, da un lato, l'art. 240-*bis* cod. contratti pubblici integrerebbe il contratto d'appalto ai sensi dell'art. 1374 cod. civ. e, da un altro lato, l'insorgenza di sopravvenienze tali da stravolgere l'intima essenza del contratto potrebbe in ogni caso condurre all'attivazione degli ordinari rimedi civilistici a tutela dell'appaltatore.

4.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale ha depositato memorie nelle quali ha ribadito quanto già argomentato in ordine alla non fondatezza delle questioni.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ricordato come il controllo di ragionevolezza, sviluppato sulla base dell'art. 3 Cost., sia volto a verificare la rispondenza degli interessi tutelati dalla legge ai principi costituzionali e al bilanciamento tra gli stessi, potendo da ciò inferirsi una contrarietà a Costituzione solo ove non sia possibile ricondurre la disciplina ad alcuna esigenza protetta in via primaria oppure qualora sussista una evidente sproporzione tra i mezzi approntati ed il fine perseguito.

Ebbene, nel caso di specie, tali esigenze sarebbero perseguite dalla norma censurata: l'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici sarebbe finalizzato ad evitare modifiche sostanziali dell'appalto e a contenere la spesa pubblica. Inoltre, l'operatore economico non si troverebbe privo di autonoma determinazione e di tutela, di fronte alla possibilità che la realizzazione dei lavori ecceda il quinto del corrispettivo pattuito nel contratto: la difesa erariale richiama alcune sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che avrebbero riconosciuto, in tali ipotesi, a favore dell'appaltatore il rimedio della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta. La norma censurata non comporterebbe, pertanto, alcuna violazione degli artt. 3 e 41 Cost. né contrasterebbe con gli artt. 24 e 113 Cost. D'altro canto, proprio la possibilità di agire con i rimedi risolutivi, e con le azioni ad essi correlate, escluderebbe il rischio di una deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici.



Da ultimo - rammenta sempre l'Avvocatura generale - la norma censurata integrerebbe il contratto d'appalto, rendendo l'operatore economico edotto della disciplina cui si sta assoggettando, sicché tale «consapevolezza lo indurrà ad evitare quantificazioni artatamente dilatate delle pretese avanzate con le riserve [...] al solo fine di conseguire vantaggi economici».

5.- Nell'udienza del 13 aprile 2021 sono intervenute la parte costituita in giudizio e la difesa erariale, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2019, il Tribunale ordinario di Lecco ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 240-bis, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), (d'ora in avanti, anche: cod. contratti pubblici), come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera *hh*), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, nella parte in cui prevede che «[l']importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale».

Il giudice *a quo* ritiene, infatti, che, anche «in un'ottica di bilanciamento tra principi costituzionali, le esigenze di contenimento della spesa pubblica non possono giustificare la creazione di una posizione di così smaccato privilegio per la stazione appaltante, alla quale viene consentito di liberarsi dalla proprie responsabilità non solo in caso di eventi sopravvenuti imprevedibili, ma anche in caso di possibili condotte illegittime o inadempienti, tutte indistintamente ricondotte alla categoria del rischio di impresa di cui l'appaltatore dovrebbe farsi carico».

1.1.- Il giudice rimettente argomenta nel senso che il tenore letterale della disposizione censurata e le intenzioni del legislatore indurrebbero ad assegnare alla norma il significato di porre un limite alla possibilità per l'appaltatore di iscrivere riserve fino alla concorrenza di un quinto dell'importo contrattuale.

Tale interpretazione renderebbe le questioni rilevanti e - secondo la prospettazione del giudice *a quo* - non manifestamente infondate rispetto ai su citati parametri costituzionali.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sostenuto la non fondatezza delle questioni.

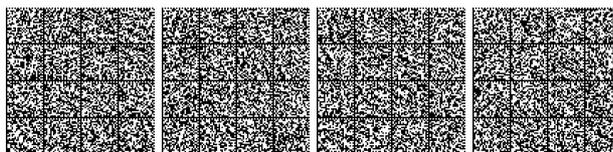
La norma censurata avrebbe introdotto una limitazione giustificata e congrua alla possibilità per l'appaltatore di far valere le proprie ragioni, poiché, da un lato, l'art. 240-bis, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 sarebbe finalizzato ad evitare modifiche sostanziali del contratto e a contenere la spesa pubblica e, da un altro lato, l'operatore economico, conscio della disciplina normativa cui si sta assoggettando, non si troverebbe privo di autonoma determinazione e di tutela: all'insorgenza di sopravvenienze tali da rendere eccessivamente squilibrato il sinallagma contrattuale o al verificarsi di inadempimenti di non scarsa importanza della controparte potrebbe, difatti, avvalersi degli ordinari rimedi contrattuali.

3.- Si è costituita in giudizio anche la società R. srl che, oltre a richiamare gli argomenti spesi dal giudice *a quo* a favore della fondatezza, ha altresì ravvisato una violazione dell'art. 113 Cost. A tal riguardo, si deve, tuttavia, precisare che questa ulteriore questione prospettata dalla difesa della parte privata non è suscettibile di esame, e dunque va ritenuta inammissibile. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice *a quo*, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (sentenza n. 327 del 2010, ordinanze n. 138 del 2017 e n. 469 del 1992)» (da ultimo, sentenza n. 213 del 2017).

4.- Nel merito, le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

5.- La disposizione censurata è stata introdotta, nel codice dei contratti pubblici, con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Per comprendere le ragioni di tale integrazione, occorre considerare che, nella prassi, si è fatto spesso un utilizzo improprio dell'istituto delle riserve, al fine di avanzare pretese non giustificate dal regolamento contrattuale o non conformi alle previsioni legali sulle procedure che danno accesso a possibili modifiche dell'originario accordo. Docu-



mentano la preoccupazione destata da simili condotte alcune determinazioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), nelle quali si censura, in special modo, che si sia fatto ricorso alle riserve, in situazioni in cui la legge avrebbe, viceversa, richiesto la presentazione di una perizia di variante (si veda in particolare la determinazione AVCP del 30 maggio 2007, n. 5).

Non può dubitarsi, invero, che il riconoscimento di richieste con l'accordo bonario, in difformità dal chiaro dettato normativo degli artt. 132 cod. contratti pubblici e 161, commi 1, 2 ed 11 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), faccia illegittimamente deviare l'esecuzione dell'appalto dall'interesse pubblico cristallizzato nella fase costitutiva del contratto e riflesso nella disciplina che regola le sue possibili modifiche per effetto di sopravvenienze.

L'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici, nel prevenire simili e altri abusi nell'utilizzo dell'istituto delle riserve, ha inteso, dunque, preservare interessi riconducibili agli artt. 81 e 97 Cost. (sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione) nonché, indirettamente, tutelare la concorrenza. Non era, infatti, infrequente l'aggiudicazione di appalti a favore di imprese che, confidando nella possibilità di conseguire, grazie agli accordi bonari, guadagni aggiuntivi e non dovuti, proponessero offerte notevolmente ribassate.

5.1.- Vero è che l'elemento di criticità delle prassi sopra richiamate sono gli accordi bonari e non le riserve in quanto tali. Opportunamente, a tal riguardo, il nuovo codice dei contratti pubblici, approvato nel 2016 (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»), e non applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, ha posto un limite (il quindici per cento dell'importo contrattuale) solo alla possibilità di definire le riserve tramite l'accordo bonario (art. 205, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016).

5.2.- Cionondimeno, la sussistenza di una migliore soluzione normativa rispetto a quella censurata non è di per sé sintomo di una illegittimità costituzionale della scelta legislativa meno appropriata (in termini simili, sentenza n. 122 del 2020).

Piuttosto, si tratta di accertare se l'aver riferito la soglia legale in senso lato alle riserve, anziché alle riserve definibili per accordo bonario, determini, nel bilanciamento con gli interessi che la disposizione censurata mira a preservare, un irragionevole *vulnus* ad altre istanze di rango costituzionale, che si desumono dalle funzioni assegnate dalla stessa legge alle riserve.

In particolare, la loro iscrizione è stata prevista dal legislatore a beneficio di un monitoraggio costante, da parte della stazione appaltante, sull'esecuzione del contratto e, per questo, è stata configurata quale onere per l'appaltatore, che intenda far valere pretese nei confronti del committente, onere il cui mancato rispetto è sanzionato con la decadenza dalle relative azioni (art. 190 del d.P.R. n. 207 del 2010).

In considerazione, dunque, dell'interesse alla trasparenza della stazione appaltante e di quello a non decadere da legittime pretese dell'impresa appaltatrice, l'esito del giudizio di costituzionalità dipende da un duplice passaggio argomentativo.

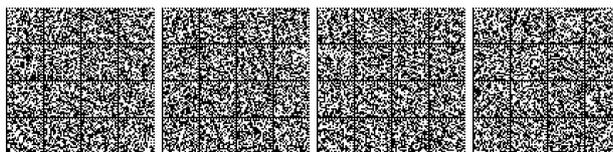
Per un verso, si tratta di chiarire in via ermeneutica se la soglia legale si riferisca alla possibilità di iscrivere riserve o a quella di accordare loro riconoscimento, in via bonaria o giudiziale, a prescindere dall'ordine con cui vengono annotate.

Per un altro verso, occorre ricostruire l'ampio ventaglio dei rimedi civilistici, che non risentono *tout court* dell'istituto delle riserve o che non patiscono gli effetti del limite legale posto dalla norma censurata.

6.- Il testo dell'art. 240-*bis*, comma 1, nel prevedere che «[l']importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale», non rende esplicito se il limite escluda la possibilità di far valere quelle iscritte oltre la soglia o se riguardi l'entità delle pretese annotate che, nel complesso, possono essere riconosciute.

La prima interpretazione, sostenuta dal rimettente, non risulta pienamente coerente con la collocazione sistematica della disposizione e, soprattutto, ove accolta, paleserebbe una irragionevolezza della norma, il che avrebbe dovuto suggerire al rimettente di non respingere - come invece ha ritenuto di fare, in maniera esplicita e argomentata - la richiamata interpretazione alternativa, già sostenuta da altri giudici di merito (si vedano Tribunale ordinario di Roma, sentenze 11 dicembre 2020, n. 17666 e 23 gennaio 2017, n. 1085; Tribunale ordinario di Milano, sentenza 25 marzo 2020, n. 2207).

6.1.- Sotto il profilo sistematico, la norma censurata si inserisce nella Parte IV del codice dei contratti pubblici, che non regola l'esecuzione dell'appalto e l'iscrizione delle riserve, bensì il «Contenzioso» e si colloca nel contesto di un articolo che disciplina - come precisa la rubrica - la «Definizione delle riserve». In particolare, posto che la prima parte del comma 1 stabilisce che possono essere proposte, e di conseguenza potenzialmente accolte, le domande che



non superino gli importi «quantificati nelle riserve stesse», è naturale inferirne che anche la seconda parte della disposizione, nel fissare la soglia, si riferisca alle riserve che possono essere proposte e potenzialmente definite, in via bonaria o giudiziale.

6.2.- Per converso, interpretare la disposizione nel senso di escludere la possibilità di far valere le riserve iscritte oltre la soglia legale non solo si rivela asistemico, e fonte di un possibile ossimoro rispetto alle norme che impongono alle imprese appaltatrici l'onere di iscrivere per talune pretese, ma oltretutto pregiudicherebbe, in maniera irragionevole, gli interessi sopra richiamati, a partire dalla trasparenza nell'esecuzione del contratto, a beneficio della stazione appaltante.

6.2.1.- Se l'impresa appaltatrice, dopo aver annotato riserve per il venti per cento dell'importo contrattuale, perdesse automaticamente la possibilità di avanzare pretese subordinate alla loro iscrizione in riserva, non avrebbe più alcun interesse a continuare a rispettare il relativo onere. Tuttavia, poiché la legge lo prevede anche per fatti suscettibili di evidenziare inadempimenti della stazione appaltante e questi ultimi, ove di non scarsa importanza, giustificherebbero comunque pretese anche risarcitorie, ex art. 1453 del codice civile, a prescindere dall'apposizione di riserve (*ex multis*, Corte di cassazione, terza sezione civile, ordinanza 6 maggio 2020, n. 8517; Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 5 settembre 2018, n. 21656 e sentenza 3 novembre 2016, n. 22275), il committente si troverebbe esposto a un rischio significativo: quello di non aver avuto tempestiva contezza - a causa della mancata annotazione delle pretese - di contestazioni relative a sue stesse inadempienze, con la conseguenza di non aver potuto assumere opportune determinazioni, quale l'esercizio del recesso di cui all'art. 134 cod. contratti pubblici.

Per contro, ove si riferisca la soglia legale alle riserve suscettibili di accoglimento, residuerebbe in capo all'appaltatore un certo grado di aleatorietà in merito al raggiungimento del limite delle pretese liquidabili, subordinatamente all'onere delle riserve, e tale incertezza dovrebbe indurlo, prudenzialmente, a continuare ad annotarle, a tutto beneficio delle esigenze della trasparenza.

In tal modo, il rischio per la stazione appaltante di doversi affidare alla sua mera vigilanza viene limitato, in una maniera che - come si dirà - non sacrifica irragionevolmente il buon andamento della pubblica amministrazione, alla sola ipotesi in cui l'intera somma (il venti per cento dell'importo contrattuale) riconoscibile attraverso le riserve sia stata accettata nel corso dell'esecuzione, tramite l'accordo bonario.

6.2.2.- Quanto poi agli interessi dell'impresa appaltatrice, si palesa a fortiori la manifesta irragionevolezza dell'esito a cui condurrebbe l'interpretazione - per ciò stesso erronea - prospettata dal rimettente.

Selezionare le riserve ammissibili in base all'ordine della loro iscrizione vorrebbe dire negare all'impresa di poter agire in via giudiziale per dimostrare la fondatezza delle sue pretese, in ragione di una circostanza che è del tutto contingente, casuale e priva di intrinseca ragionevolezza, qual è l'ordine di annotazione delle richieste, condizionato dalla mera successione cronologica con cui si pongono i vari problemi nell'esecuzione del contratto.

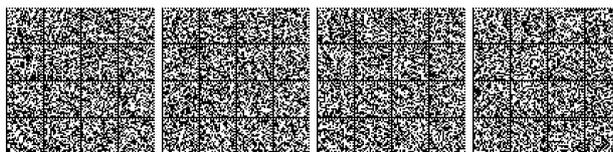
7.- Per le ragioni esposte, merita valutare la compatibilità con la Costituzione dell'interpretazione della giurisprudenza prevalente (si veda, *supra*, punto 6), secondo la quale, entro il venti per cento dell'importo contrattuale, è possibile riconoscere la fondatezza delle pretese annotate con riserva, qualunque sia stato l'ordine con cui sono state iscritte.

La richiamata interpretazione della soglia legale di cui al censurato art. 240-*bis* rinviene, infatti, una giustificazione nella sua riferibilità al margine di possibile adattamento del contratto, previsto, in caso di sopravvenienze, dalla stessa disciplina dell'appalto pubblico. Questa, infatti, identifica nel valore di un quinto dell'importo contrattuale il discrimine che separa il grado di adeguamento tollerato del regolamento di interessi dal punto di rottura, oltre il quale o si risolve l'appalto o si giunge alla stipula di un nuovo contratto tramite un'eventuale variante.

8.- Occorre, tuttavia, precisare che questa stessa ricostruzione ermeneutica deve tenere conto della non assoluta corrispondenza fra la *ratio* della iscrizione delle riserve e la logica che sovrintende agli adeguamenti dell'appalto. Da un lato, infatti, le riserve non riguardano solo mutamenti del contratto, bensì anche la contestazione di inadempienze della stazione appaltante; e, da un altro lato, l'adeguamento dell'importo contrattuale in ragione di sopravvenienze è affidato ad un quadro di strumenti complesso che comprende non solo le riserve, ma anche le varianti e le compensazioni.

Di conseguenza, si deve ulteriormente valutare il profilo relativo al possibile *vulnus* all'interesse dell'impresa appaltatrice, che intenda far valere in via giudiziale legittime pretese contrattuali, anche al di sopra del richiamato limite.

A tal proposito, è opportuno tenere conto dell'estrema varietà di ipotesi per le quali lo stesso legislatore impone l'onere di iscrivere riserve: richieste di corretta esecuzione del contratto, a fronte di erronee contabilizzazioni da parte del committente; risarcimenti del danno per ritardi nella consegna o per sospensioni dell'esecuzione dovute alla



stazione appaltante; maggiori costi derivanti dalla difformità dei luoghi e dalla loro consegna parziale; contestazioni - nel caso di variazioni inferiori al quinto dell'importo contrattuale - sia dell'equo compenso, stabilito dalla stazione appaltante quando le modifiche comportino un notevole pregiudizio economico per singole categorie di lavorazioni omogenee, sia del prezzo non concordato per lavorazioni o materiali non previsti nel contratto originario; così come il dissenso rispetto alle determinazioni del responsabile unico del procedimento (RUP) in ipotesi di controversie tecniche. E non può tacersi che - secondo la dottrina e la giurisprudenza - l'onere di iscrivere riserve ha una valenza generale e investe ogni pretesa di carattere economico che l'esecutore dei lavori intenda far valere nei confronti dell'amministrazione.

8.1.- Dinanzi al quadro sopra descritto, occorre innanzitutto segnalare che i rimedi contrattuali di natura risolutoria, e le correlate azioni anche risarcitorie, non sono, secondo un orientamento costante del diritto vivente, subordinati al rispetto dell'onere di iscrivere riserve.

Ove la soglia del venti per cento venisse superata con richieste ascrivibili a inadempimenti della stazione appaltante che, nel complesso, evidenziassero, da parte del committente, un inadempimento di non scarsa importanza, sarebbe certamente consentita, oltre alla risoluzione del contratto, anche l'azione risarcitoria per illecito contrattuale (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenze 5 settembre 2018, n. 21656; 3 novembre 2016, n. 22275; 17 settembre 2014, n. 19531; 11 gennaio 2006, n. 388; 4 febbraio 2000, n. 1217; 17 marzo 1982, n. 1728).

Parimenti, le pretese iscritte a riserva relativamente a sopravvenienze oggettive potrebbero, nel caso concreto, dar luogo ad una risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 132 cod. contratti pubblici, così come il concorrere di plurime sopravvenienze potrebbe legittimare un'azione di risoluzione del contratto riconducibile, previa dimostrazione dell'eccessiva onerosità sopravvenuta, all'art. 1467 cod. civ. (*ex multis*, Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenze 26 gennaio 2018, n. 2047; 18 maggio 2016, n. 10165; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 19 agosto 2016, n. 3653).

8.2.- Svolta tale premessa, non si può, comunque, escludere che, in ragione della richiamata varietà di pretese soggette all'onere di iscrizione in riserva e dell'ovvia eventualità che possano sommarsi richieste eterogenee, residuino, oltre la soglia individuata dalla norma censurata, istanze legittime e, tuttavia, inidonee a fondare i richiamati rimedi contrattuali. Potrebbe trattarsi di richieste che facciano valere l'adempimento della prestazione contrattuale (e/o la relativa responsabilità) o di pretese che la legge riconosce all'appaltatore, regolando l'iscrizione di riserve in ipotesi di sopravvenienze contrattuali.

8.2.1.- Ebbene, ove si tratti di istanze correlate con sopravvenienze di natura oggettiva, la soglia legale posta dalla disposizione censurata alla sommatoria delle riserve si traduce, evidentemente, in un ampliamento del rischio contrattuale dell'impresa, rispetto a quello che viene disegnato dalle singole disposizioni in materia di riserve.

Tuttavia, deve precisarsi che, tenuto conto che le pretese sotto soglia vengono accolte, che le modifiche del contratto affidate alla tecnica delle riserve riguardano ipotesi alquanto marginali e che, comunque, il contratto si può sciogliere se si dimostra che le sopravvenienze determinano, anche nella loro globalità, una eccessiva onerosità sopravvenuta, il maggior rischio che va a gravare sull'appaltatore è tale da non palesare una irragionevolezza rispetto all'art. 41 Cost. Si tratta, infatti, di un sacrificio ragionevole nel bilanciamento con gli interessi di rango costituzionale - sopra richiamati - che la norma censurata tutela.

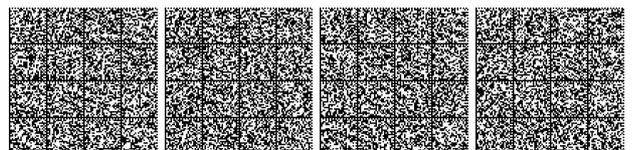
8.2.2.- Ulteriori precisazioni si impongono, poi, per l'eventualità che l'impresa si trovi a sopportare - a causa della soglia legale censurata di cui all'art. 240-bis, comma 1, cod. contratti pubblici - i costi dell'inadempimento della controparte. In tal caso, infatti, verrebbe a delinarsi un esonero legale dalla responsabilità del committente, sia pure limitato all'inadempimento non grave che ecceda la soglia delle riserve liquidabili.

La qualificazione della fattispecie quale esonero legale se, per un verso, allontana lo spettro di una violazione degli artt. 3 e 24 Cost., che si avrebbe ipotizzando un mero impedimento a far valere in via giudiziale l'azione di responsabilità contrattuale, per un altro verso, proprio in quanto segnala una compressione in radice del diritto sostanziale, non è certo priva di conseguenze e di implicazioni ermeneutiche.

Un esonero legale dalla responsabilità, infatti, in tanto può superare il vaglio di costituzionalità, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto rispetti un doppio ordine di presupposti: l'idoneità a perseguire un obiettivo di utilità sociale e il carattere della proporzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2018, n. 235 del 2014, n. 303 del 2011, n. 199 del 2005, n. 254 del 2002, n. 463 del 1997 e n. 420 del 1991).

Nel caso di specie, il sacrificio per l'impresa si giustifica sulla base dei già richiamati interessi di rango costituzionale tutelati dalla norma censurata.

Quanto, invece, alla proporzionalità, occorre considerare che questa Corte la esclude ove la limitazione legale si estenda all'inadempimento doloso o gravemente colposo.



L'illegittimità costituzionale di tali limitazioni discende, in particolare, dal coordinamento fra l'art. 3 e l'art. 41 Cost., nei termini di un equo contemperamento fra gli interessi contrapposti (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991).

Simile argomentazione si adatta molto efficacemente al contesto in esame, che vede delinearsi un bilanciamento fra l'interesse a far operare il meccanismo deterrente e preventivo sotteso alla norma censurata e quello dell'impresa appaltatrice a che la stazione appaltante non sfrutti la più vantaggiosa distribuzione del rischio contrattuale, per violare dolosamente il contratto o per attenuare, in maniera gravemente colposa, il proprio impegno nell'esecuzione.

Dunque, nella misura in cui la soglia stabilita dall'art. 240-*bis*, comma 1, cod. contratti pubblici può tradursi in un esonero dalla responsabilità del committente, si impone una interpretazione costituzionalmente conforme di tale previsione. Non potendo l'esonero legale estendersi, nel rispetto dei principi costituzionali, all'inadempimento doloso o gravemente colposo, la relativa azione nei confronti della stazione appaltante, pur soggetta all'onere dell'iscrizione a riserva (*ex multis*, Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenze 5 agosto 2016, n. 16537; 28 gennaio 2015, n. 1619; 14 febbraio 2014, n. 3548), non deve, comunque, risentire del limite legale posto alla riconoscibilità delle pretese annotate.

9.- In sintesi, relativamente agli interessi che fanno capo all'impresa appaltatrice, deve ritenersi che l'interpretazione sopra prospettata della norma censurata, coordinata con la ricostruzione ermeneutica dell'apparato di tutele contrattuali, consenta di escludere un irragionevole *vulnus* agli invocati diritti di rango costituzionale.

Entro la soglia del venti per cento dell'importo contrattuale, qualunque pretesa dell'appaltatore può essere riconosciuta, in via bonaria o previo accertamento giudiziale.

Oltre tale limite legale è, viceversa, certamente inibito accedere all'accordo bonario, mentre non risultano precluse azioni giudiziarie, piuttosto viene lievemente potenziato il rischio contrattuale.

Infatti, per orientamento uniforme del diritto vivente, sono indifferenti all'istituto dell'iscrizione di riserve e, dunque, sono sempre ammissibili le azioni risolutorie e quelle ad esse correlate, a partire dal risarcimento del danno di cui all'art. 1453 cod. civ.

Inoltre, sulla base dell'interpretazione sopra proposta, non risente del limite legale posto dal censurato art. 240-*bis*, comma 1, l'azione di risarcimento del danno per inadempimento doloso o gravemente colposo della stazione appaltante, sempre che la relativa pretesa sia stata iscritta a riserva.

Per tutte le altre riserve che eccedono la soglia, la norma censurata implica: una ridefinizione del rischio oggettivo del contratto, con un suo lieve incremento, nonché un limitato esonero dalla responsabilità del committente, reso tuttavia conforme, in via ermeneutica, ai principi costituzionali.

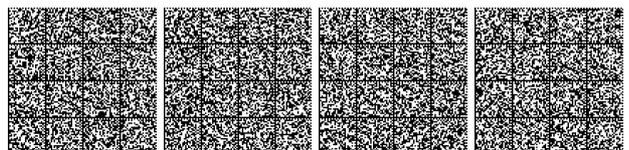
Ne consegue che la tutela degli interessi di rango costituzionale, sottesi alla disposizione censurata, non cagiona alcuna violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

D'altro canto, il lieve incremento del rischio contrattuale, che essa comporta, non determina un irragionevole contrasto con il combinato disposto degli artt. 3 e 41 Cost. La garanzia, che quest'ultima norma riconosce alla libera iniziativa privata e, indirettamente, all'autonomia contrattuale, non viene, infatti, intaccata nella sua sostanza e le menzionate libertà subiscono solo una minima compressione, non irragionevole, nel bilanciamento con gli interessi preservati dall'art. 240-*bis* cod. contratti pubblici.

10.- Da ultimo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale che il rimettente solleva rispetto all'art. 97 Cost., deve ritenersi che il rischio di deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione si dilegui non appena si consideri proprio la persistente responsabilità della stazione appaltante in caso di inadempimento di non lieve entità e comunque in ipotesi di dolo o colpa grave.

Ugualmente infondato è il dubbio che la norma censurata pregiudichi il buon andamento della pubblica amministrazione, e in specie l'interesse alla trasparenza della stazione appaltante. L'interpretazione adottata, nel riferire la soglia delle riserve non all'iscrizione ma al loro possibile accoglimento, conferma l'onere per l'appaltatore di iscrivere riserve e il suo persistente interesse a rispettarlo, il che preserva l'esigenza dell'amministrazione di avere una continua evidenza dei costi. Quanto poi all'ipotesi che la stazione appaltante riconosca, per accordo bonario, l'intero ammontare delle riserve liquidabili e l'impresa appaltatrice non sia più motivata ad annotarle, si tratta di un rischio limitato che il committente consapevolmente si assume e che dovrebbe suggerire - come si è già sopra anticipato - un potenziamento della vigilanza del cantiere da parte del direttore dei lavori e del responsabile unico del procedimento.

Ad ogni modo, si deve ricordare che, a difesa del buon andamento della pubblica amministrazione, concorrono, altresì, l'ampia facoltà di recesso riconosciuta alla stazione appaltante dall'art. 134 del cod. contratti pubblici nonché la responsabilità degli stessi funzionari.



La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., alla luce delle soluzioni ermeneutiche in precedenza prospettate, deve, pertanto, ritenersi non fondata, mentre deve ribadirsi, per converso, che proprio l'art. 97 Cost. costituisce il principale sostrato costituzionale che ispira la disposizione censurata.

11.- In conclusione, l'art. 240-bis, comma 1, cod. contratti pubblici, interpretato nei termini sopra argomentati e coordinato con l'ampia gamma di rimedi contrattuali, che risultano impermeabili al limite legale di cui alla norma censurata, non determina alcuna violazione degli artt. 3, 24, 41 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 240-bis, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera hh), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecco, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210109

N. 110

Sentenza 28 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico del senatore Gabriele Albertini, parlamentare europeo all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni espresse nei confronti del dott. Alfredo Robledo - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Brescia - Violazione del campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario - Dichiarazione di non spettanza del potere esercitato - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017.
- Costituzione, art. 68, primo 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017 (doc. IV-*quater*, n. 4) promosso dalla Corte d'appello di Brescia, con ordinanza-ricorso, depositata in cancelleria il 19 dicembre 2019, iscritta al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2020, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;
udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
udito l'avvocato Francesco Saverio Bertolini per il Senato della Repubblica
deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

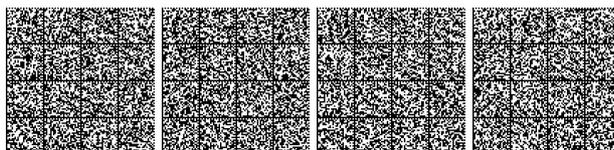
1.- Con ordinanza-ricorso (d'ora in avanti: ricorso) depositata il 19 dicembre 2019, la Corte d'appello di Brescia ha sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione del 10 gennaio 2017, con cui è stato approvato il doc. IV-*quater*, n. 4, recante «Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del senatore Gabriele Albertini (procedimento penale n. 7061/13RG)».

Con tale atto, il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Gabriele Albertini, per le quali pende giudizio di fronte alla Corte d'appello ricorrente, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il ricorso della Corte d'appello è stato proposto nell'ambito del giudizio di impugnazione promosso dalla parte civile, dott. Alfredo Robledo, avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Brescia del 3 febbraio 2017, che ha assolto il senatore Gabriele Albertini dai due reati di calunnia aggravata (artt. 368 e 61, numero 10, del codice penale) a lui contestati e di cui la Corte d'appello di Brescia riporta per esteso i capi di imputazione.

Secondo il primo di essi, la condotta attribuita a Gabriele Albertini, e posta in essere in Milano il 22 ottobre 2012, consisterebbe nell'aver falsamente accusato il magistrato Alfredo Robledo di aver compiuto una serie di reati - tra i quali quelli di soppressione, distruzione e occultamento di atti pubblici e di abuso di ufficio - nel corso delle indagini preliminari e del conseguente processo celebrato davanti al giudice monocratico della quarta sezione penale del tribunale di Milano a carico di C. A. ed altri. Nel corso di tale giudizio, Gabriele Albertini sarebbe stato ascoltato in qualità di testimone, acquisendo così piena consapevolezza dei fatti, delle circostanze oggetto del dibattimento, nonché delle relative risultanze probatorie.

Quanto al secondo reato contestato, dal capo d'imputazione riprodotto per esteso nell'ordinanza della Corte di appello di Brescia emerge che, con esposto indirizzato il 22 ottobre 2012 al Ministro della giustizia quale titolare dell'azione disciplinare, Gabriele Albertini, pur consapevole dell'innocenza del dott. Alfredo Robledo, avrebbe accu-



sato quest'ultimo della commissione di una serie di reati - «tra cui abusi d'ufficio, omissioni, violenze private, intralcio alla giustizia ed altro» - durante lo svolgimento di indagini nell'ambito di altri procedimenti a carico di soggetti diversi dall'esponente.

Riferisce la ricorrente che, nonostante il Senato della Repubblica, nella seduta del 10 gennaio 2017, avesse assunto la delibera oggetto dell'odierno conflitto, il Tribunale di Brescia, con sentenza del 3 febbraio 2017, ha proseguito il processo e riconosciuto, per il primo addebito, l'insussistenza del fatto, e, per la seconda contestazione, che il fatto non costituisce reato.

Tale sentenza è stata appellata, in qualità di parte civile, dal dott. Alfredo Robledo, che ha chiesto di sollevare conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale, poiché, al momento delle descritte dichiarazioni, Gabriele Albertini non rivestiva ancora la carica di senatore della Repubblica e comunque perché si tratterebbe di condotte estranee all'esercizio della funzione parlamentare.

Secondo la Corte d'appello di Brescia, «effettivamente Albertini Gabriele all'epoca dei fatti, ovvero alla data del 22 ottobre 2012, non rivestiva ancora la carica di senatore, avendo assunto tale carica dal marzo 2013». Difetterebbe anche «il nesso funzionale delle opinioni manifestate dall'Albertini» con l'attività parlamentare, atteso che «tali dichiarazioni riguardano processi penali in relazione ai quali non vi è alcuna connessione con l'attività legislativa».

Tale nesso funzionale, osserva ancora la Corte ricorrente, consisterebbe «non già in una semplice forma di collegamento di argomenti o di contesto con l'attività parlamentare, ma più precisamente nella identificabilità delle dichiarazioni quali espressione e forma divulgativa di tale attività», sicché occorre che nell'opinione manifestata all'esterno sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare (vengono citate le pronunce di questa Corte n. 82, n. 56 e n. 10 del 2000).

La Corte d'appello di Brescia evidenzia ancora che il Senato della Repubblica, nella seduta del 4 dicembre 2014, aveva «ritenuto la propria incompetenza a deliberare su alcuni dei fatti in esame, sia pur nell'ambito di un processo civile» e che, successivamente, il Parlamento europeo aveva escluso che nei predetti fatti potesse «configurarsi la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare europeo Albertini».

Ritenendo, in conclusione, che ai fini della valutazione dei motivi di appello proposti dalla parte civile sia necessario «investire la Corte Costituzionale del conflitto di attribuzione», la Corte d'appello di Brescia ha disposto la sospensione del giudizio penale per la sollevazione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 82 del 2020. Questa Corte, in base all'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha assegnato alla ricorrente Corte d'appello di Brescia il termine di sessanta giorni, con decorso dalla comunicazione dell'ordinanza, per notificare al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, il ricorso e l'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità, ed è stato assegnato l'ulteriore termine di trenta giorni dalla notificazione per il deposito dei medesimi atti nella cancelleria.

L'ordinanza n. 82 del 2020 è stata comunicata dalla cancelleria di questa Corte alla ricorrente il 5 maggio 2020.

Il ricorrente ha provveduto alla notifica in data 8-16 giugno 2020, e ha poi restituito il ricorso e l'ordinanza, debitamente notificati, alla cancelleria in data 8 luglio 2020. Il 10 luglio 2020 è pervenuto anche l'originale della prova dell'avvenuta notifica al Senato.

3.- Il Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, ha depositato in data 4 agosto 2020 atto di costituzione in giudizio, eccependo l'inammissibilità del conflitto e, nel merito, la non fondatezza dei motivi di ricorso.

Secondo il Senato, il conflitto sarebbe «radicalmente inammissibile» perché mancherebbe «l'interesse ad agire, necessario "a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità"». La Corte costituzionale sarebbe infatti chiamata a giudicare solo conflitti attuali e concreti, in applicazione del generale principio per cui non è consentito chiedere al giudice che sia accertata una attribuzione se non quando quell'attribuzione è lesa o minacciata (viene citata la sentenza n. 1 del 2013).

Evidenzia la difesa del Senato che la delibera di insindacabilità oggetto del presente conflitto sarebbe stata adottata con riferimento ad opinioni che costituivano oggetto di un procedimento penale che in quel momento pendeva, in primo grado, di fronte al Tribunale di Brescia. Nonostante tale delibera, il Tribunale avrebbe comunque proseguito l'esercizio della funzione giurisdizionale assolvendo il senatore Albertini, così svolgendo le proprie attribuzioni «a dispetto della delibera di insindacabilità».

A fronte di ciò, il Senato non ha fin qui reagito. Conseguentemente, la Corte di appello di Brescia non potrebbe «assumere la stessa delibera quale fonte di impedimento dell'attribuzione giurisdizionale il cui esercizio essa è chiamata puramente a proseguire, in secondo grado, nel medesimo giudizio». Mancherebbe infatti un interesse concreto e attuale valevole a sostenere il conflitto.



Secondo la difesa del Senato, la disciplina contenuta nell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in relazione ai rapporti tra la Camera di appartenenza del parlamentare e il giudice che procede nei confronti del parlamentare stesso, muoverebbe «dal presupposto che il rapporto conflittuale viene a determinarsi fra la camera di appartenenza e l'autorità giudiziaria investita del procedimento promosso nei confronti del parlamentare». Poiché, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, ciascun singolo organo giurisdizionale sarebbe legittimato ad essere parte dei conflitti di attribuzione (vengono citate la sentenza n. 231 del 1975 e le ordinanze n. 228 e n. 229 del 1975), «ogni singolo giudice [potrebbe] ricorrere solo in difesa delle proprie attribuzioni, non già per conto di giudici diversi» (viene evocata l'ordinanza n. 77 del 1981).

L'approvazione della delibera di insindacabilità delle opinioni del senatore Albertini avrebbe dunque fatto insorgere in capo al Tribunale di Brescia l'obbligo di attenersi a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge n. 140 del 2003, obbligo che tuttavia non sarebbe stato rispettato: il Tribunale bresciano avrebbe infatti consapevolmente «“trascurato” [tale] delibera [...], venendo meno ai suoi obblighi di posizione nei confronti del Senato in un'area di riconosciuta interferenza con le funzioni proprie del potere legislativo».

Il Senato segnala che, invece, secondo lo stesso Tribunale, «la pronuncia liberatoria per ragioni di merito [...] può e deve prevalere sulla causa personale di non punibilità quale è, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità, la riconosciuta insindacabilità ex art. 68 Cost.». Ciò perché, sempre secondo il Tribunale, «non adottare una pronuncia di assoluzione nel merito - qualora il giudice disponga di una base conoscitiva adeguata ed abbia procedut[o] ad ascoltare le parti - e sollevare in tali casi conflitto di attribuzione, significherebbe esercizio vuoto, utile a imporre aggravii inutili all'imputato e a consentire una abnorme durata del processo, con chiara violazione dei principi del giusto processo e della ragionevole durata dello stesso». Di conseguenza, per il Tribunale di Brescia, «l'accertamento della non colpevolezza dell'imputato [...] deve e può prevalere sulla constatazione della delibera di insindacabilità» (Tribunale di Brescia, seconda sezione penale, sentenza 3 febbraio 2017, n. 567).

Pur essendo la scelta del Tribunale bresciano lesiva delle attribuzioni parlamentari, costituendo così «ragione di conflitto da parte della Camera di appartenenza del parlamentare» (viene citata la sentenza di questa Corte n. 329 del 1999), il Senato avrebbe «sinora ritenuto di non reagire». Ciò avrebbe determinato, «nel rapporto costituitosi fra i due poteri in relazione al giudizio penale instaurato nei confronti del Senatore Albertini, un assetto avente carattere oggettivamente compositivo [...] allo stato tacitamente realizzato dalle parti». Siffatto assetto non potrebbe essere inciso neppure dalla circostanza che il Senato stesso, in ragione dell'assenza di termini decadenziali - assenza dalla quale si evincerebbe il «livello precipuamente politico-costituzionale» dei conflitti e l'intento di favorire «la ricerca e la conclusione di intese extragiudiziarie» (viene evocata la sentenza di questa Corte n. 116 del 2003) - possa ancora sollevare conflitto di attribuzioni.

In definitiva, nel presente caso, si sarebbe realizzata - a fronte della sentenza assolutoria di primo grado e della mancata reazione da parte del Senato - una «[i]ntesa extragiudiziaria [...] in via di fatto» tra i poteri coinvolti.

Alla luce di quanto sopra, la Corte d'appello bresciana non potrebbe pertanto reputare lesiva delle proprie attribuzioni la delibera di insindacabilità approvata dal Senato: la valutazione degli effetti della citata delibera andrebbe infatti svolta «sulla base degli atti non solo compiuti, ma anche omessi dagli stessi poteri nello svolgimento di tale rapporto insorto fra di essi in dipendenza del giudizio instaurato nei confronti dell'appartenente alla Camera». Poiché l'atto di appello sarebbe «privo di qualsiasi portata “esterna” rispetto allo specifico alveo processuale in cui si iscrive» (viene citata la sentenza di questa Corte n. 163 del 2001), la fase d'appello costituirebbe infatti «soltanto una prosecuzione» del giudizio di primo grado.

La Corte d'appello di Brescia non potrebbe dunque agire a difesa di attribuzioni giudiziarie di altri organi (viene ancora citata l'ordinanza n. 77 del 1981), circostanza che si verificherebbe invece nel presente caso, poiché la soluzione nel merito del conflitto sollevato dalla stessa Corte di appello finirebbe per incidere inammissibilmente sulla sentenza di primo grado. A dire della difesa del Senato, «[l]a decisione del Tribunale [...] sarebbe destinata ad essere, per così dire, “convalidata” in caso di accoglimento del conflitto della Corte d'Appello, così come, per converso, ad essere indirettamente “invalidata”, nell'ipotesi del rigetto del conflitto medesimo». In entrambi i casi, comunque, si avrebbe «un non evitabile giudizio sulla sentenza del Tribunale, in assenza però dell'organo che, rappresentante dell'intero potere giurisdizionale, ne risulta essere l'autore».

In definitiva, la delibera del Senato non lederebbe le attribuzioni della Corte d'appello, sia perché l'insindacabilità è stata deliberata mentre era pendente il giudizio di primo grado, sia perché lo stesso giudice di primo grado ha comunque esercitato la funzione giurisdizionale, senza che il Senato abbia fatto valere il «carattere indebito della relativa condotta».

4.- Nel merito, il ricorso non sarebbe comunque fondato.



Ricorda in primo luogo la difesa del Senato che il senatore Albertini avrebbe sovente denunciato - prima da sindaco di Milano, poi da parlamentare europeo, infine da senatore - episodi in cui avrebbe rinvenuto «il difetto del giusto equilibrio fra esigenze dell'indagine giudiziaria e garanzie dei soggetti coinvolti».

Il Senato - «[a]ccedendo ad una concezione della garanzia che rifugge dalla parcellizzazione dell'attività del singolo parlamentare» - avrebbe allora riconosciuto «nei reiterati interventi parlamentari del Senatore Albertini un tema complessivo di sindacato ispettivo», coperto dalla tutela di cui all'art. 68, primo comma, Cost., assicurando così la garanzia dell'insindacabilità «a tutti gli atti della serie complessiva» in cui si è estrinsecata l'attività parlamentare del senatore. Diversamente, un approccio volto a valutare isolatamente i singoli atti espressivi dell'impegno politico del senatore Albertini avrebbe completamente vanificato la prerogativa dell'insindacabilità garantita dall'art. 68, primo comma Cost.

5.- Con ulteriore memoria depositata il 1° aprile 2021, il Senato ha nuovamente argomentato sull'inammissibilità del conflitto, sottolineando, in particolare, come, attraverso la decisione del Tribunale, il potere oggetto del conflitto risulterebbe già esercitato.

Ricorda la difesa del Senato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'adozione di una delibera di insindacabilità da parte della Camera di appartenenza avrebbe come conseguenza «non già la preclusione di una sentenza di condanna, ma molto più in radice la preclusione del procedimento rivolto ad accertare la responsabilità» (vengono citate le sentenze n. 371 del 2006 e n. 265 del 1997). Pertanto, il Tribunale di Brescia avrebbe leso la prerogativa del Senato, che però, «nonostante il tempo trascorso, non ha fatto valere la lesione subita».

Non sarebbe qui applicabile la giurisprudenza costituzionale che ritiene ammissibili i ricorsi sollevati dai giudici di secondo grado (sentenze n. 371 del 2006 e n. 235 del 2005), perché in quei casi i conflitti sarebbero stati promossi all'esito di decisioni di improcedibilità da parte dei giudici di primo grado. Nel presente caso, invece, non essendosi il Tribunale di Brescia uniformato alla delibera parlamentare, «[l]'omessa adesione consumata in primo grado non consent[irebbe], per il tempo trascorso senza che la Camera reagisca, la promozione del conflitto in sede di gravame».

Infatti, «dall'indebito uso del potere giurisdizionale consumato dal Tribunale di Brescia [sarebbe] derivata la materia di uno specifico conflitto, distinto ed ulteriore rispetto a quello che il Tribunale avrebbe dovuto sollevare, secondo Costituzione, per opporsi alla limitazione della funzione derivante dalla delibera di insindacabilità» (viene citata nuovamente la sentenza n. 265 del 1997).

Pertanto, sarebbe il Senato la «parte lesa dal procedimento giudiziario» proseguito a dispetto della delibera sulla insindacabilità. Conseguentemente, il giudice di appello non avrebbe più titolo per far valere le lesioni delle proprie attribuzioni e dovrebbe essere rispettata la posizione del Senato di «non far valere in sede giudiziale la menomazione subita».

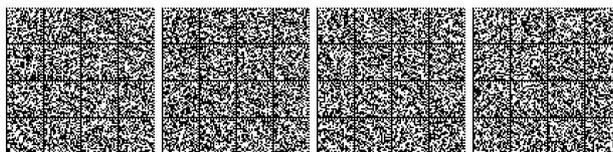
A dire della difesa del Senato, la Corte d'appello di Brescia non potrebbe più promuovere conflitto «in relazione ad una delibera di insindacabilità non rispettata nel relativo processo, essendo paradossale che il potere giudiziario, che non ha appunto rispettato tale delibera, insorga pure contro il Senato che non reagisce contro la menomazione delle proprie attribuzioni».

Poiché il rapporto tra i poteri risulterebbe «ormai attestato su di un assetto diverso da quello generato dalla delibera di insindacabilità», l'interesse del giudice di secondo grado sorgerebbe soltanto qualora venisse sollevato conflitto da parte del potere legislativo «in relazione all'omessa ottemperanza alla dichiarazione di insindacabilità» (viene di nuovo citata la sentenza n. 329 del 1999).

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Brescia ha sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione del 10 gennaio 2017, con la quale l'Assemblea del Senato - approvando la proposta, assunta a maggioranza, della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 4) - ha affermato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Gabriele Albertini.

Per aver manifestato tali opinioni, il senatore Albertini, assolto in primo grado dal Tribunale ordinario di Brescia, è parte del giudizio innanzi alla Corte di appello della medesima città, promosso, ai sensi dell'art. 576 del codice di procedura penale, dalla parte civile al fine di chiedere al giudice di appello di affermare la responsabilità dell'imputato, sia pure incidentalmente e ai soli fini dell'accoglimento della domanda di risarcimento del danno. In primo grado, il Tribunale di Brescia aveva prosciolto il senatore dall'accusa di aver commesso due distinti reati di calunnia aggravata ai sensi degli artt. 368 e 61, numero 10, del codice penale.



In particolare, in base al primo capo d'imputazione, il senatore Albertini avrebbe falsamente accusato il magistrato Alfredo Robledo di una serie di reati - tra cui i delitti di soppressione, distruzione e occultamento di atti pubblici e di abuso di ufficio - nel corso delle indagini preliminari e del conseguente processo celebrato davanti al giudice monocratico della quarta sezione penale del Tribunale ordinario di Milano, a carico di C. A. ed altri. Tali accuse sarebbero state mosse con una memoria depositata nell'ambito del suddetto processo, nella consapevolezza da parte del senatore Albertini dell'innocenza del dott. Robledo.

Il secondo reato di calunnia sarebbe stato commesso attraverso un esposto a firma del senatore in questione - indirizzato il 22 ottobre 2012 al Ministro della giustizia quale titolare dell'azione disciplinare - in cui l'esponente, pur consapevole dell'innocenza del dott. Robledo, avrebbe accusato quest'ultimo della commissione di una serie di reati («tra cui abusi di ufficio, omissioni, violenze private, intralcio alla giustizia ed altro») durante lo svolgimento di indagini nell'ambito di altri procedimenti a carico di soggetti diversi dall'esponente.

Pur a fronte della delibera di insindacabilità adottata dal Senato il 10 gennaio 2017, il Tribunale di Brescia, con sentenza del 3 febbraio 2017, proseguiva il processo e pronunciava sentenza di merito assolvendo il senatore. Per il primo addebito riconosceva l'insussistenza del fatto e, per l'ulteriore contestazione, stabiliva che il fatto non costituisce reato.

A seguito dell'impugnazione della parte civile e della conseguente instaurazione del secondo grado di giudizio, la ricorrente Corte d'appello - preso atto della delibera di insindacabilità adottata dal Senato, reputata ostativa alla prosecuzione del processo - ha ritenuto di dover preliminarmente investire questa Corte del presente conflitto di attribuzione.

Due sono le contestazioni mosse dalla Corte d'appello ricorrente.

In primo luogo, le opinioni oggetto della delibera risalgono al 22 ottobre 2012, ovvero ad un momento in cui Albertini «non rivestiva ancora la carica di senatore, avendo assunto tale carica dal marzo 2013».

In secondo luogo, difetterebbe «il nesso funzionale delle opinioni manifestate dall'Albertini» con l'attività parlamentare, atteso che «tali dichiarazioni riguardano processi penali in relazione ai quali non vi è alcuna connessione con l'attività legislativa».

2.- Va confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto, già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 82 del 2020.

La forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo è idonea a instaurare il giudizio ove sussistano, come nel caso di specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (*ex multis*, sentenza n. 133 del 2018, nonché ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 del 2016 e n. 271 del 2014).

Devono poi confermarsi le statuizioni dell'ordinanza n. 82 del 2020 in ordine all'ammissibilità del conflitto, sia con riferimento al profilo soggettivo, sia a quello oggettivo.

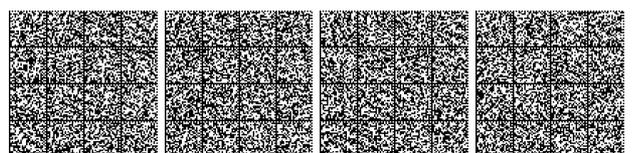
Nessun dubbio sussiste in effetti sulla legittimazione della Corte d'appello di Brescia a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (con specifico riferimento agli organi giurisdizionali di secondo grado, sentenze n. 334 del 2011 e n. 331 del 2006, nonché ordinanze n. 271 e n. 161 del 2014).

Analogamente, è pacifica la legittimazione passiva del Senato, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 133 e n. 59 del 2018 e n. 144 del 2015).

3.- Il Senato, costituendosi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, sostenendo che in capo alla Corte d'appello di Brescia mancherebbe «l'interesse ad agire, necessario "a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità"».

La carenza di attualità deriverebbe, in tesi, dal fatto che il Tribunale di primo grado, pur essendo a conoscenza dell'intervenuta delibera di insindacabilità assunta dal Senato, ha adottato una sentenza sul merito dell'accusa mossa nei confronti del senatore Albertini. Indipendentemente dall'esito del processo, conclusosi con l'assoluzione dell'imputato, il Tribunale di Brescia avrebbe così leso le attribuzioni costituzionali del Senato stesso. Ciononostante, quest'ultimo ha deciso di «non reagire», e tale circostanza avrebbe determinato, secondo la difesa del Senato, una sorta di «[i]ntesa extragiudiziaria [...] in via di fatto» tra i poteri coinvolti.

In questa situazione, la Corte d'appello di Brescia non avrebbe titolo per far valere la lesione delle proprie attribuzioni, sia perché l'insindacabilità è stata deliberata mentre era pendente il giudizio di primo grado, sia perché il giudice di primo grado, volutamente ignorando gli effetti della declaratoria di insindacabilità, avrebbe comunque esercitato le proprie funzioni.



In definitiva, secondo la difesa del Senato, la Corte d'appello di Brescia non potrebbe promuovere un conflitto «in relazione ad una delibera di insindacabilità non rispettata nel relativo processo, essendo paradossale che il potere giudiziario, che non ha appunto rispettato tale delibera, insorga pure contro il Senato che non reagisce contro la meno-mazione delle proprie attribuzioni». Di conseguenza, poiché il rapporto tra i poteri risulterebbe «ormai attestato su di un assetto diverso da quello generato dalla delibera di insindacabilità», l'interesse del giudice di secondo grado sorgerebbe soltanto qualora venisse sollevato conflitto da parte del potere legislativo «in relazione all'omessa ottemperanza alla dichiarazione di insindacabilità».

L'eccezione, pur accuratamente argomentata, non è fondata.

Va infatti ricordato che, secondo quanto stabilito da questa Corte sin dalla sentenza n. 1150 del 1988, la prerogativa dell'art. 68, primo comma, Cost. «attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che [...] il potere sia stato correttamente esercitato».

Qualora il giudice ritenga che «la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di "cattivo uso") del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione».

Nel presente caso, è vero che il giudice di primo grado né ha dichiarato improcedibile il giudizio, né ha sollevato conflitto, scegliendo invece consapevolmente di non dare rilievo alla deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato. Ed è altrettanto vero che il Senato stesso non ha finora ritenuto di investire la Corte costituzionale del compito di verificare se tale condotta abbia determinato una meno-mazione dei suoi poteri costituzionali.

Tali circostanze non rendono però il presente conflitto privo di concretezza e attualità.

Va premesso che la composizione spontanea della controversia, a differenza di quanto sostiene il Senato, non si è nel presente caso verificata: è infatti proprio il deposito del ricorso della Corte di appello di Brescia ad attestare in punto di fatto che una tale composizione spontanea non si è verificata (analoga valutazione, pur in vicenda diversa, nella sentenza n. 116 del 2003).

Deve inoltre ricordarsi che questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il giudice d'appello, in forza dell'effetto devolutivo dell'impugnazione, «ha rilevanti poteri di cognizione e di decisione e, quindi, ha il potere di porsi ogni questione non preclusa che ritenga rilevante ai fini del decidere». Di conseguenza, «anche il giudice d'appello è competente ad esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene [...] ed è legittimato a proporre un conflitto non sollevato dal giudice di primo grado» (sentenza n. 235 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 371 e n. 331 del 2006). Ciò, in virtù del carattere diffuso del potere giudiziario quale tradizionalmente riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (ordinanza n. 229 del 1975), e secondo una valutazione ben diversa da quella operata dalla difesa del Senato.

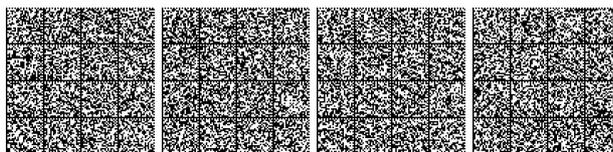
Del resto, nei precedenti appena richiamati, si è escluso che possa sussistere un effetto preclusivo a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del giudice di appello, sia quando il giudice di primo grado abbia adottato una decisione di improcedibilità (sentenza n. 235 del 2005), sia quando abbia pronunciato una sentenza di condanna (sentenza n. 331 del 2006). Ad analoga conclusione questa Corte era «a fortiori» pervenuta anche con riferimento al conflitto sollevato dal giudice civile, pur a fronte di una sentenza che in sede penale aveva stabilito non doversi procedere, per gli stessi fatti, in ragione di una delibera di insindacabilità (sentenza n. 371 del 2006).

Questo indirizzo merita di essere ribadito.

Ritenere preclusa al giudice di appello la possibilità di sollevare conflitto tra poteri, esclusivamente in conseguenza della diversa opzione privilegiata dal giudice di primo grado, significherebbe, come s'è visto, impedirgli di esercitare attribuzioni che gli appartengono, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, laddove investito del giudizio d'impugnazione ad opera di una delle parti processuali.

Deve inoltre essere sottolineato quali conseguenze avrebbe, sia nel caso odierno, che in termini sistematici, l'accoglimento della tesi difensiva del Senato.

Affermare, per le ragioni invocate dalla difesa del Senato, l'inammissibilità del conflitto non potrebbe certamente precludere, nella specie, alla Corte d'appello di Brescia di procedere oltre nel giudizio instaurato dalla parte civile, proprio perché, in tesi, difetterebbe l'attualità dell'interesse a ricorrere nonché la stessa materia di un conflitto.



Tuttavia, in termini generali, riconoscere per quelle ragioni l'inammissibilità del conflitto significherebbe altresì riconoscere che l'imputato non potrebbe più beneficiare degli effetti della delibera d'insindacabilità: ma non in conseguenza del controllo operato dalla Corte costituzionale sull'esercizio del potere valutativo del Senato, bensì a causa della scelta del giudice di primo grado di ignorare proprio il risultato dell'apprezzamento parlamentare. Un esito paradossale, la neutralizzazione del quale sarebbe, a quel punto, rimessa ad una nuova valutazione della Camera d'appartenenza, volta a sollevare un diverso conflitto contro l'esercizio del potere giurisdizionale ad opera del giudice di secondo grado: evenienza, tuttavia, nient'affatto scontata. Con il risultato finale, in termini sistematici, di una possibile diminuzione della garanzia della funzione parlamentare assicurata dall'art. 68 Cost.

4.- Nel merito, il ricorso è fondato.

La difesa del Senato sottolinea la necessità di ricorrere ad un'interpretazione dell'art. 68, primo comma, Cost. che rifugga «dalla parcellizzazione dell'attività del singolo parlamentare». In questa prospettiva, dà atto che il senatore Albertini, già da sindaco di Milano e da parlamentare europeo, aveva più volte pubblicamente censurato episodi in cui aveva rinvenuto «il difetto del giusto equilibrio fra esigenze dell'indagine giudiziaria e garanzie dei soggetti coinvolti». Aggiunge che egli, una volta «[e]lto senatore, ha proseguito, con numerosi atti [...], nella relativa attività ispettiva e nella medesima linea di rappresentanza politica». Nei reiterati interventi del senatore Albertini si rinverrebbe così «un tema complessivo di sindacato ispettivo» che richiederebbe «di assicurare la garanzia dell'insindacabilità a tutti gli atti della serie complessiva in cui si è estrinsecata la pertinente attività di denuncia e di impulso, di comunicazione e di informazione sui temi che il Senatore Albertini ha prescelto quale oggetto tipico di esplicazione del proprio mandato».

A conforto di questa tesi, il Senato allega le interrogazioni del senatore Albertini al Ministro della Giustizia n. 4-01571 del 29 gennaio 2014; n. 4-02297 del 10 giugno 2014 e n. 4-02501 del 16 luglio 2014, con le relative risposte del Ministro.

A prescindere dal contenuto degli evocati atti parlamentari, è tuttavia decisivo constatare che le dichiarazioni oggetto del procedimento penale sono state pronunciate da Gabriele Albertini nell'ottobre del 2012, quando egli ancora non ricopriva la carica di senatore. In quel momento, infatti, Albertini era componente del Parlamento europeo, mentre sarebbe stato eletto senatore soltanto nel marzo del 2013.

Di conseguenza, le opinioni in questione non sono state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e la deliberazione impugnata è da annullare.

Questo orientamento è già stato seguito in un caso precedente, in cui questa Corte - chiamata a decidere su un conflitto di attribuzione tra poteri relativo ad una deliberazione di insindacabilità adottata con riferimento ad opinioni espresse da un senatore in un periodo però antecedente all'elezione al Senato - dopo aver dichiarato ammissibile il conflitto (ordinanza n. 530 del 2000), nella fase a contraddittorio integro lo ha risolto nel merito, accogliendo il ricorso «sia per i caratteri materiali della condotta addebitata, sia - decisamente - per la sua inerenza ad un periodo anteriore all'assunzione dello status di parlamentare», con conseguente annullamento della deliberazione del Senato (sentenza n. 270 del 2002).

Vero che, in precedenti casi (in cui il parlamentare, in corso di giudizio, era stato successivamente eletto nell'altra Camera), sono stati ritenuti inammissibili conflitti di attribuzione aventi ad oggetto delibere di insindacabilità assunte dal ramo del Parlamento cui il parlamentare non apparteneva all'epoca dei fatti (sentenze n. 30 del 2002 e n. 252 del 1999). Si era allora ritenuto che «[l]a inesistenza [...] di una delibera della Camera di appartenenza del parlamentare, facendo mancare la materia stessa del conflitto, non può non comportarne la dichiarazione di inammissibilità». Si era altresì specificato che sarebbe rimasto impregiudicato, sia «il potere della Camera competente di deliberare in argomento», sia «quello dell'autorità giudiziaria di giudicare sui fatti, e anche di valutare autonomamente la loro riconducibilità alle funzioni parlamentari e di contrastare eventualmente una diversa valutazione della Camera stessa, se e quando essa sopravvenga, con lo strumento del conflitto di attribuzione» (sentenza n. 252 del 1999).

In disparte la circostanza che, nel caso presente, il senatore in questione, al momento dei fatti, non era membro dell'altra Camera del Parlamento nazionale bensì del Parlamento europeo, questi ultimi precedenti vanno rivisitati, proprio alla luce di quanto deciso nella pure ricordata sentenza n. 270 del 2002. Infatti, il rilievo istituzionale da riconoscere a una deliberazione del Senato della Repubblica comporta che essa, quand'anche adottata in situazione di incompetenza, sia idonea a radicare, in ogni caso, un conflitto tra poteri, che non può perciò esser ritenuto inammissibile ma deve essere deciso nel merito.

5.- In definitiva, poiché la impugnata delibera risulta adottata in riferimento ad opinioni espresse da chi, in quel momento, all'assemblea del Senato non apparteneva, il ricorso va accolto, non spettando al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni in esame costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dall'allora parlamentare europeo Gabriele Albertini, per le quali pende giudizio di fronte alla Corte d'appello di Brescia, «costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione»;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 10 gennaio 2017 (doc. IV-quater, n. 4).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210110

N. 111

Ordinanza 28 aprile - 27 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Equiparazione rispetto a quello per il reato di rapina propria - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di offensività e di proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 628, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, 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, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento penale a carico di A. D.F., con ordinanza del 18 novembre 2019, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 28 aprile 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto che, con ordinanza del 18 novembre 2019 (reg. ord. n. 41 del 2020), il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale;

che il rimettente deve definire, mediante rito abbreviato, il giudizio nei confronti di persona accusata del reato di rapina cosiddetta impropria (art. 628, secondo comma, cod. pen.), per avere, appena uscita da un supermercato con merce non pagata, esercitato a più riprese violenza e minacce nei confronti di un sorvegliante, al fine di conseguire l'impunità per il reato commesso;

che il giudice *a quo*, condivisa la qualificazione giuridica del fatto enunciata nell'imputazione, evidenzia l'identità di trattamento sanzionatorio tra il reato in contestazione e il delitto di rapina cosiddetta propria (art. 628, primo comma, cod. pen.), ponendo in luce la crescita esponenziale dei valori edittali di pena che accomuna i due reati;

che egli ricorda, in particolare, come il valore minimo per la sanzione detentiva sia stato elevato da tre a quattro anni ex art. 1, comma 8, lettera *a*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), e da quattro a cinque anni ex art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa);

che l'equiparazione tra le pene comminate per la rapina propria e per quella impropria, secondo il rimettente, contrasterebbe con il principio di uguaglianza, data l'asserita disomogeneità strutturale delle due figure di reato;

che, infatti, nella rapina propria, l'azione si incentra sulla violenza alla persona quale mezzo finalizzato all'impossessamento della cosa mobile altrui, rivelandosi per questo - a parere del rimettente - quale reato soggettivamente e oggettivamente più grave della rapina impropria, in occasione della quale l'agente, invece, non programma l'uso della violenza quale mezzo essenziale per la commissione del reato, e vi fa ricorso dopo l'impossessamento e solo eventualmente, per effetto di una «tensione istintiva alla libertà»;

che la parificazione del trattamento sanzionatorio risulterebbe ingiustificata anche considerando che, mentre la rapina propria si consuma solo quando la sottrazione della cosa mobile altrui è seguita da un effettivo impossessamento, con la possibilità dunque che il delitto sia integrato nella sola forma del tentativo, la rapina impropria è consumata già con l'atto della sottrazione, anche quando il reo non sia riuscito a conseguire il possesso indisturbato del bene;

che, inoltre, il rimettente osserva come la condotta violenta o minacciosa, tenuta allo scopo di conseguire l'impunità o il profitto del reato di furto, integri il delitto punito ex art. 628 cod. pen. solo quando sia attuata «immediatamente» dopo la sottrazione, e come altrimenti l'agente subisca un trattamento sanzionatorio assai più mite, dato dal cumulo delle pene per il furto e per il successivo reato, strumentale a conservare il possesso della cosa o a conseguire l'impunità (ad esempio, resistenza a pubblico ufficiale o violenza privata);

che, ad avviso del Tribunale rimettente la sussistenza, o meno, del carattere di immediatezza della violenza o della minaccia non inciderebbe sulla sostanziale analogia dei due comportamenti appena posti in comparazione, i quali dunque meriterebbero un identico trattamento sanzionatorio, per entrambi assai meno severo di quello riservato alla rapina propria;

che la disciplina censurata, secondo il rimettente, violerebbe anche il principio di offensività, desunto dal secondo comma dell'art. 25 Cost., posto che differenti livelli di gravità dell'offesa esigerebbero risposte sanzionatorie difformi, sia sul piano edittale, sia in termini di adeguata regolazione, attraverso cornici edittali sufficientemente articolabili con riferimento alle peculiarità dei casi concreti;

che l'attuale trattamento della rapina impropria non corrisponderebbe al modello indicato, mentre la qualifica del medesimo fatto come furto (tentato o consumato) seguito da una condotta violenta o minacciosa, consentirebbe di considerare le fattispecie concrete con la necessaria duttilità;

che infine, secondo il giudice *a quo*, la disciplina censurata contrasterebbe anche con il secondo (*recte*: terzo) comma dell'art. 27 Cost., poiché la funzionalità rieducativa della pena esige un rapporto di adeguata proporzione tra il fatto e la pena medesima, e tale rapporto sarebbe squilibrato, a fronte delle condotte di rapina impropria, considerando che il minimo edittale, per la reclusione, è ora pari a cinque anni;



che, sulla base delle premesse indicate, il Tribunale di Torino sollecita un intervento di ablazione del secondo comma dell'art. 628 cod. pen.;

che l'eliminazione della norma comporterebbe, per gli attuali casi di rapina impropria, l'applicazione congiunta della fattispecie di furto e della figura di reato di volta in volta integrata dall'azione successiva alla sottrazione della cosa altrui (violenza privata, ad esempio, o resistenza a pubblico ufficiale), così delineandosi una reazione sanzionatoria proporzionata ai fatti, e doverosamente distinta da quella riservata al delitto di rapina propria;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 3 giugno 2020, chiedendo che la questione sia dichiarata «inammissibile, improcedibile e comunque infondata»;

che infatti sarebbe infondato il principale assunto del rimettente, secondo cui il ricorso premeditato alla violenza costituirebbe un profilo necessario ed esclusivo delle ipotesi di rapina propria, ben potendo una reazione violenta o minacciosa essere programmata anche per il caso di resistenze opposte alla consumazione di un furto;

che, dunque, le fattispecie di rapina in comparazione si distinguerebbero solo per il momento nel quale il comportamento violento o minaccioso si inserisce all'interno di una serie causale sostanzialmente analoga: prima della sottrazione ed al fine di realizzarla, oppure dopo la sottrazione ed al fine di conseguirne i vantaggi;

che sarebbe di contro evidente la maggior gravità dei fatti di rapina impropria rispetto a quelli in cui la condotta violenta o minacciosa, non seguendo immediatamente la sottrazione, sarebbe ormai estranea all'aggressione patrimoniale, e calata per questo in un contesto normativo del tutto diverso (cessata legittimazione della vittima alla difesa personale e possibilità per l'agente di utilizzare gli strumenti della tutela possessoria);

che le ragioni indicate - sempre secondo l'Avvocatura generale - varrebbero ad escludere anche il fondamento delle censure costruite sul principio di offensività, in assoluto e nel confronto con la previsione concernente la rapina propria, la quale disegnerebbe un reato di capacità lesiva del tutto analoga a quella della rapina impropria;

che, infine, parimenti non fondate sarebbero le censure relative alla carenza di proporzionalità del trattamento sanzionatorio, anche tenuto conto dell'ampiezza della forbice edittale, e della correlata possibilità dell'applicazione di circostanze attenuanti, tale da consentire, nei casi di minor gravità, un trattamento sanzionatorio proporzionato e dunque efficace in chiave di risocializzazione del reo.

Considerato che, con ordinanza del 18 novembre 2019 (reg. ord. n. 41 del 2020), il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale;

che la norma censurata, secondo il rimettente, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto prevede per il reato di rapina impropria la stessa pena stabilita per quello di rapina propria, di cui al primo comma dello stesso art. 628 cod. pen.;

che l'anzidetta parificazione sarebbe ingiustificata, a mente dell'art. 3 Cost., per la minor gravità del primo reato (ove il ricorso alla violenza o alla minaccia non sarebbe programmato, come tipicamente accadrebbe, invece, nel caso di rapina propria), per l'anticipazione del momento consumativo alla fase di mera sottrazione della cosa altrui (mentre la consumazione della rapina propria richiede anche l'impossessamento), per la sproporzione della pena rispetto al caso, ritenuto analogo, in cui la violenza o la minaccia non si verificano immediatamente dopo la sottrazione della cosa mobile altrui (caso per il quale il cumulo delle pene - avuto riguardo al furto e ai reati successivi come, ad esempio, la resistenza a pubblico ufficiale o la violenza privata - può condurre all'irrogazione di pene assai più moderate);

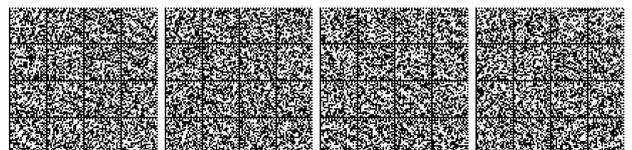
che per le stesse ragioni, secondo il Tribunale rimettente, sarebbe violato anche il principio di offensività, come stabilito all'art. 25, secondo comma, Cost., non corrispondendo il trattamento sanzionatorio all'entità dell'offesa tipica del reato in questione, né in assoluto né in rapporto alle fattispecie evocate in comparazione;

che, sempre a parere del giudice *a quo*, sarebbe violato anche il disposto del secondo (*recte*: terzo) comma dell'art. 27 Cost., posto che la necessaria finalizzazione rieducativa della pena impone un rapporto di proporzionalità tra la sanzione inflitta e la gravità del reato commesso, non ottenibile alla luce degli elevati valori edittali della norma censurata;

che tutte le censure indicate sono già state valutate da questa Corte, con esito di non fondatezza, con la sentenza n. 190 del 2020, concernente tra l'altro un'ordinanza dell'odierno rimettente, dal tenore analogo a quella ora in esame;

che non è fondato, in primo luogo, l'assunto della diversa gravità soggettiva e oggettiva dei fatti di rapina propria ed impropria, considerati nella loro fisionomia tipica, che infatti comprende per entrambi, nella rappresentazione dell'agente, sia l'impossessamento della cosa mobile altrui, sia il ricorso alla violenza o alla minaccia, nel contesto unitario di una medesima aggressione patrimoniale;

che, in particolare, il ricorso alla violenza può non essere preordinato nel caso della rapina propria, così come può essere invece preordinato nella programmazione di un furto, per il caso si renda necessario al fine di mantenere il possesso della cosa o di conseguire l'impunità;



che, dunque, la solo parziale simmetria tra le due figure di rapina (data dalla sufficienza della sottrazione della cosa a fini di consumazione della rapina impropria) non impone affatto una previsione sanzionatoria differenziata, poiché le due fattispecie condividono il tratto essenziale del ricorso alla violenza o minaccia in un contesto attuale di aggressione patrimoniale;

che, a tale ultimo proposito, la sequenza tra sottrazione della cosa e ricorso alla condotta violenta o minacciosa, quando segnata dal connotato di immediatezza, distingue la rapina impropria dal caso del furto cui pure conseguano condotte analoghe;

che, nel caso di violenza o minaccia immediata, il fatto presenta una più marcata gravità in termini di capacità criminale del reo, nonché di offesa per la vittima e per la sua sicurezza, tanto da giustificare risolutive differenze di disciplina sul piano della difesa pubblica e privata (possibilità di arresto in flagranza, ammissibilità della legittima difesa);

che per tali ragioni, riguardo al trattamento sanzionatorio della rapina impropria, va esclusa tanto la necessità di ridurne la portata rispetto ai valori edittali fissati per la rapina propria, tanto la necessità di assimilare il livello della pena rispetto al caso del furto seguito da condotte strumentali di violenza o minaccia;

che, per le stesse ragioni, vanno respinte le censure riferite al secondo comma dell'art. 25 Cost.;

che risultano altresì infondati i rilievi concernenti il principio di proporzionalità, sia nella dimensione comparativa proposta dal ricorrente, sia in termini assoluti;

che a tale ultimo proposito - pur dovendosi ribadire come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi - resta che la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenta dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza;

che le odierne questioni, sollevate prima della citata sentenza n. 190 del 2020, non apportano nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati in tale pronuncia e devono di conseguenza essere dichiarate manifestamente infondate (*ex multis*, ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

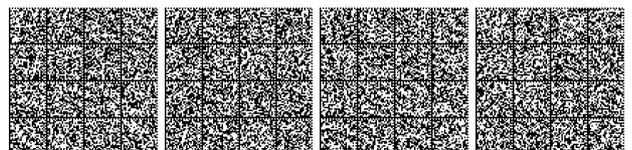
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 112

Sentenza 27 aprile - 28 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Determinazione del canone di locazione sopportabile - Possibilità di collocare nell'area di protezione i nuclei familiari che percepiscono redditi da lavoro autonomo - Esclusione, anche con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, art. 31, commi 3, ultimo capoverso, e 4, lettera a).
- Costituzione, 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, nel procedimento vertente tra M.G. T. e la MM Casa spa e altri, con provvedimento («sentenza non definitiva») del 13 febbraio 2020, iscritto al n. 111 del registro ordinanze 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

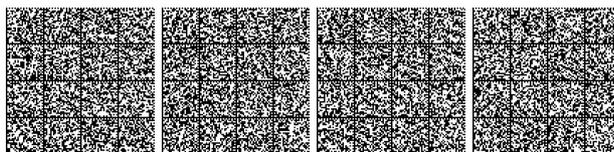
Visti gli atti di costituzione di M.G. T. e della Regione Lombardia;

udita nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Pietro Giambattista Bembo per M.G. T. e l'avvocata Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021; deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con provvedimento («sentenza non definitiva») del 13 febbraio 2020, iscritto al registro ordinanze n. 111 del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui, ai fini della determinazione dei canoni di locazione, «non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo».



2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che M.G. T., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, aveva impugnato il provvedimento con il quale il gestore del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) del Comune di Milano aveva respinto il suo reclamo avverso la determinazione, per il biennio 2018-2019, dei nuovi canoni di locazione relativi all'abitazione a lei assegnata.

2.1.- Il TAR Lombardia espone che il gestore, nello stimare i canoni di locazione dovuti dalla ricorrente sulla base della classe "B1" (area "accesso"), aveva correttamente fatto applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009 alla tipologia di reddito, alla situazione patrimoniale e anagrafica, nonché al corrispondente valore ISEE-ERP dell'interessata.

Osserva, infatti, il giudice *a quo* che l'art. 31, comma 4, lettera a) della legge regionale citata riserva l'area della "protezione", riferita ai nuclei familiari con ISEE-ERP fino a 9.000,00 euro, ai soli assegnatari «con reddito imponibile derivante esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato, ivi compresi i redditi percepiti ai sensi della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) o da sussidi erogati da enti pubblici o di assistenza o beneficenza legalmente riconosciuti». Di conseguenza, la ricorrente, pur avendo un reddito di entità riferibile all'area della protezione (nello specifico: euro 2.539,00 nell'anno 2015; euro 534,00 nell'anno 2016; euro 3.205,00 nell'anno 2017; euro 3.567,00 nell'anno 2018), risultava, necessariamente, esclusa da tale inquadramento, in ragione dell'incontestata provenienza del suo unico reddito da un'attività di lavoro autonomo. Nella fattispecie - riferisce, dunque, il rimettente - non poteva che operare «la previsione residuale di cui all'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, con l'applicazione di un ISEE-ERP non inferiore a 9.001,00 euro e la conseguente collocazione dell'interessata nell'area dell'accesso, disciplinata dai commi 4, lettera b) e 5, lettera b) del citato art. 31».

2.2.- Così ricostruito il quadro normativo, il TAR Lombardia contesta la legittimità costituzionale dei citati commi 3 e 4 dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, in quanto, a fronte di una situazione patrimoniale ascrivibile per la sua entità all'area della protezione, la posizione della ricorrente nel giudizio *a quo* veniva esclusa da tale inquadramento, solo a cagione della provenienza del suo reddito da un'attività di lavoro autonomo, consistente nello svolgimento di servizi stagionali di prenotazione e di gestione di alloggi turistici per conto di terzi.

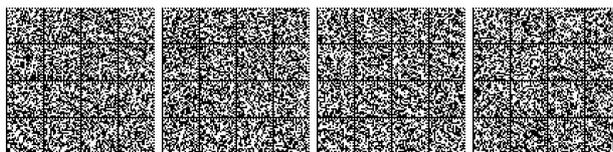
3.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente afferma che «l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita ha determinato il rigetto dell'istanza di revisione avanzata dalla ricorrente» e soltanto «l'eventuale accoglimento della relativa questione, con la conseguente caducazione della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità», consentirebbe nel giudizio *a quo* di annullare il provvedimento impugnato, che confermava l'applicazione di un canone pari a euro 101,44 mensili per gli anni 2018 e 2019.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Lombardia ritiene che sussistano dubbi di legittimità costituzionale della normativa censurata, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento fra posizioni sostanzialmente uguali. Secondo il rimettente, le norme sottoporrebbero a una disciplina differenziata «situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche», facendo irragionevolmente discendere la disparità di trattamento dalla mera diversità della fonte del reddito. Ad avviso del giudice *a quo*, la scelta del legislatore regionale di sottoporre interessi così simili a regole tanto divergenti sarebbe «manifestamente illogica». In particolare, il trattamento deteriore riservato ai lavoratori autonomi non potrebbe trovare una valida ragione giustificatrice nel distinto regime di controllo fiscale, cui sarebbero sottoposte le varie tipologie di reddito.

5.- Il giudice rimettente osserva, inoltre, che sarebbe impossibile interpretare in un senso conforme alla Costituzione le richiamate previsioni della legge regionale, poiché ad impedirlo sarebbe l'inequivoco dato testuale delle disposizioni richiamate, che non lasciano alcun margine di flessibilità, sul piano ermeneutico, tale da consentire un distacco dal significato letterale, fatto proprio dal provvedimento introduttivo del processo incidentale.

6.- Con atto depositato il 20 luglio 2020, il Presidente della Regione Lombardia si è costituito in giudizio, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata.

6.1.- Nel merito, la Regione afferma che le «situazioni dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi» sarebbero soltanto «"apparentemente" simili», in quanto la differenziazione avrebbe fondate giustificazioni storiche, tuttora rilevanti. In particolare, il diverso trattamento dei lavoratori autonomi deriverebbe dall'istituzione, con la legge 14 febbraio 1963, n. 60 (Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.- Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori), di un fondo destinato alla costruzione di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica, alimentato, sino ai primi anni Novanta del secolo scorso, mediante prelievi effettuati sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. La difesa regionale osserva, pertanto, che quelle dei lavoratori autonomi e dei lavoratori



dependenti sarebbero «situazioni non sostanzialmente uguali», in quanto i primi non avrebbero contribuito ad alimentare il fondo per l'edilizia pubblica. A tale riguardo, la Regione richiama il precedente di questa Corte (sentenza n. 424 del 1995, che a sua volta citava la sentenza n. 241 del 1989), secondo cui «l'ammissione [...] alla fruizione di una parte dei contributi [Gescal - Gestione case per i lavoratori] di soggetti individuati soltanto in funzione della subita incidenza nel loro patrimonio immobiliare degli effetti distruttivi provocati da determinate calamità naturali, a prescindere quindi dalla qualità di lavoratori dipendenti, oltre che palesarsi irragionevole in sé, comporta anche violazione del principio di uguaglianza a causa della parificazione del trattamento di situazioni diverse».

Le norme censurate sarebbero, dunque, motivate dalla necessità di non operare una parificazione, sotto il profilo della determinazione dei canoni, tra posizioni che si assumono come differenti, fermo restando che alle stesse sarebbe comunque riservato un medesimo trattamento relativamente all'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

A ulteriore supporto della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, la Regione richiama, infine, taluni provvedimenti dello Stato nonché previsioni di altre leggi regionali, che introdurrebbero regimi differenziati per categorie di lavoratori nella disciplina degli alloggi pubblici. Sono evocate, in tal senso: la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 13 marzo 1995; l'art. 21 della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale); l'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 aprile 2014, n. 10 (Nuova disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); l'art. 8 della legge della Regione Piemonte 7 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale).

In virtù di tali premesse, la difesa regionale ritiene infondati i dubbi di legittimità costituzionale, posto che la disparità di trattamento sarebbe giustificata da vicende storiche che - come si legge testualmente nell'atto di intervento - «forse ancora oggi hanno ragione di giustificare una diversità di disciplina, considerato che i contributi GESCAL sono cessati solo in tempi recenti (1992) [recte: 1995] e che le costruzioni esistenti sono state realizzate grazie a quei contributi».

7.- Con atto depositato il 17 settembre 2020 si è costituita in giudizio M.G. T., ricorrente nel procedimento *a quo*, invocando l'accoglimento della questione sollevata.

La difesa della parte insiste sull'irragionevolezza della discriminazione operata dalla disposizione censurata, che applicherebbe un trattamento peggiore ai lavoratori autonomi con redditi particolarmente bassi. La loro situazione economica e lavorativa sarebbe, invero, «ben peggiore di coloro che risultano garantiti dalla norma impugnata, non avendo rispetto a questi né la certezza di stipendi e pensioni mensili, né la certezza della continuità della collaborazione».

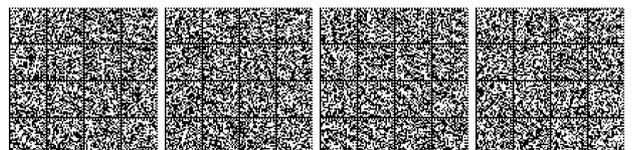
A sostegno della rilevanza della questione, si precisa, inoltre, che, se alla ricorrente fosse applicato il metodo di calcolo del canone per la categoria A1 (protezione), anziché per quella B (accesso), questo ammonterebbe alla somma di euro 240,00 annui, in luogo di euro 1.217,28 annui (euro 101,44 mensili). Né potrebbe dubitarsi dell'attualità dell'«interesse alla pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impugnata», in quanto essa è «condizione per la decisione del giudizio avanti al TAR, oltre che per l'annullamento del provvedimento di MM Casa spa, che peraltro anche in occasione della graduatoria per gli anni 2020-2021 continua ad applicare il dettato normativo contestato e non mutato».

8.- Con memoria integrativa depositata in data 5 marzo 2021, il Presidente della Regione Lombardia ha ulteriormente ribadito che il fondo di contribuzione versato, a beneficio dell'edilizia residenziale pubblica, dai soli lavoratori dipendenti deporrebbe a favore del rigetto della questione sollevata.

9.- In data 2 aprile 2021, anche la parte privata ha depositato memoria integrativa di replica alle difese della Regione Lombardia, evidenziando il carattere meramente storico delle ragioni addotte da quest'ultima. Tali motivazioni, a distanza di un trentennio dalla cessata riscossione dei contributi GESCAL a carico dei lavoratori dipendenti, non sarebbero più idonee a sostenere una disciplina eterogenea nella determinazione dei canoni di locazione.

Si rileva, inoltre, il carattere inconferente del richiamo a leggi di altre Regioni ritenute analoghe rispetto a quella censurata, dato che, viceversa, esse contemplerebbero una disciplina nient'affatto equivalente a quella oggetto della presente questione di legittimità costituzionale. Le norme regionali evocate «espressamente prevedono "l'anzianità di contribuzione nella gestione case per i lavoratori GESCAL" quale criterio preferenziale»; per converso, le disposizioni oggetto del giudizio non menzionano i richiamati contributi, né li associano ad un meccanismo preferenziale, bensì - secondo la difesa della parte privata - si limiterebbero ad imporre, a scapito dei redditi da lavoro autonomo, uno sbarramento a priori all'accesso ai canoni di locazione più favorevoli.

10.- Nell'udienza del 27 aprile 2021 sono intervenute la parte costituita in giudizio e la difesa regionale, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Con provvedimento («sentenza non definitiva») del 13 febbraio 2020, iscritto al reg. ord. n. 111 del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, ai fini della determinazione dei canoni di locazione «soportabili», «non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo».

L'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, della citata legge regionale prevede, in particolare, che «[p]er i nuclei familiari con una tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera *a*), la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE-ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9.001,00 euro, considerando il corrispondente valore ISEE-ERP».

In sostanza, i redditi diversi da quelli derivanti «esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato» (art. 31, comma 4, lettera *a*), pur se di entità inferiore a 9.000,00 euro, vengono automaticamente collocati, ai fini della determinazione del canone soportabile, nella categoria superiore a quella della «protezione», che l'art. 31, comma 4, lettera *b*), definisce area dell'«accesso».

Secondo il rimettente tali previsioni determinerebbero, per i nuclei familiari con un reddito da lavoro autonomo il cui ISEE-ERP sia di entità inferiore alla soglia dei 9.000,00 euro - come si riscontra nella situazione in cui versa la ricorrente nel giudizio *a quo* -, un'impossibilità a vedersi collocati nella più favorevole categoria della protezione (art. 31, lettera *a*), in quanto riservata ai soli nuclei familiari, il cui reddito provenga esclusivamente o prevalentemente da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

2.- Ad avviso del rimettente, l'esclusione dalla categoria della protezione dei soggetti il cui reddito derivi da lavoro autonomo determinerebbe una violazione dell'«art. 3 della Costituzione sotto il profilo del trattamento diverso di situazioni sostanzialmente uguali e della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore».

Il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate «sottopongono a un trattamento differenziato [...] situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche [...] sol perché il reddito posseduto deriva da lavoro autonomo anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato».

D'altro canto, il TAR Lombardia esclude che «il trattamento deteriore riservato ai soggetti percettori di reddito da lavoro autonomo [...] possa trovare valida ragione giustificatrice nella differente tipologia di rapporto lavorativo che viene in rilievo». In particolare, confuta che il diverso trattamento «riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici possa trovare giustificazione nel fatto che le stesse provengono da tipologie lavorative [...] sottopost[e] a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica». Le modalità con cui si attuano i controlli di natura tributaria non inficerebbero, infatti, la loro effettività, ben potendo - secondo il rimettente - l'accertamento a posteriori sulle entrate derivanti dal lavoro autonomo essere effettuato in maniera non meno efficace del vaglio operato a priori.

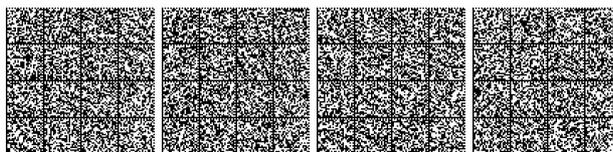
3.- Preliminarmente, è opportuno precisare che la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia in quanto tale l'ammissibilità della questione.

Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* - come è avvenuto nel caso in esame - abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (sentenze n. 116 del 2018, n. 275 del 2013, n. 256 del 2010, n. 151 del 2009 e n. 452 del 1997).

4.- Nel merito la questione è fondata.

5.- Le disposizioni, che il rimettente censura, si inseriscono nel quadro di una disciplina dettata dalla Regione Lombardia per determinare il canone di locazione cosiddetto soportabile, relativo ad immobili afferenti all'edilizia residenziale pubblica.

Tale tipologia di beni - come ha ribadito, anche di recente, questa Corte - è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto «serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenza n. 44 del 2020).



La funzione che ispira le norme oggetto del presente giudizio è, in sostanza, quella di promuovere l'effettività della tutela del diritto all'abitazione, «incluso nel catalogo dei diritti inviolabili», sin dalla sentenza n. 404 del 1988 (si vedano di seguito, fra le altre, sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e l'ordinanza n. 76 del 2010), e che la giurisprudenza più recente ascrive ai «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 44 del 2020).

6.- Se, dunque, la disciplina censurata è finalizzata a consentire, attraverso canoni di locazione particolarmente vantaggiosi, il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, è sullo sfondo di un simile obiettivo che deve indagarsi la denunciata disparità di trattamento.

Occorre, pertanto, in tale prospettiva, valutare se sia una misura dotata di ragionevole giustificazione l'aver riservato l'accesso alla categoria della protezione ai soli nuclei familiari con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, escludendo gli assegnatari che, a parità di reddito, abbiano entrate derivanti da un'attività di lavoro autonomo.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, infatti, «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* [...]» (sentenza n. 172 del 2013)» (sentenza n. 107 del 2018).

7.- Ebbene, in considerazione dell'obiettivo sotteso alla normativa censurata, non è dato ravvisare alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone di locazione, a seconda che gli assegnatari degli alloggi siano titolari di redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato o percepiscano entrate da un'attività di lavoro autonomo.

In particolare, la ragionevolezza della disparità di trattamento non può rinvenirsi né sotto il profilo della differente disciplina tributaria che caratterizza le varie tipologie di reddito, né avendo riguardo al contributo finanziario offerto dai soli lavoratori dipendenti, in un risalente passato, alla realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica.

7.1.- Nella prima prospettiva - ipotizzata in chiave critica dallo stesso rimettente - non può legittimamente afferire alla *ratio* della disciplina censurata il meccanismo impositivo, che caratterizza i redditi da lavoro autonomo e li differenzia da quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

Supporre che una simile divergenza possa giustificare la normativa censurata equivarrebbe a presumere iuris et de iure la non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi, sì da ritenere tale categoria di assegnatari a priori meno meritevole di beneficiare di politiche di giustizia sociale.

Dovendosi, dunque, escludere una tale ragione, la diversità di trattamento perde qualsivoglia giustificazione correlabile alla fonte del reddito.

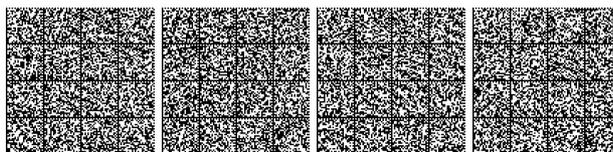
Il trattamento eterogeneo, sotto il profilo della determinazione dei canoni di locazione, andrebbe a differenziare il godimento di un diritto inviolabile, in ragione della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e, più precisamente - in relazione alla questione posta dal rimettente -, in ragione della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, quando invece il lavoro è tutelato «in tutte le sue forme» (art. 35, primo comma, Cost.).

7.2.- Quanto al differente argomento esposto dalla difesa regionale, anch'esso non può validamente porsi a sostegno della disparità di trattamento denunciata.

Si tratta della motivazione che affonda le sue radici nel contributo istituito con l'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 (Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori), a carico dei soli lavoratori dipendenti, onde finanziare, tramite il cosiddetto fondo GESCAL, l'edilizia residenziale pubblica.

Occorre, infatti, a tal riguardo rilevare, in primo luogo, che i richiamati contributi erano integrati da una quota versata dallo Stato (con risorse, dunque, non direttamente ed esclusivamente erogate dai lavoratori dipendenti), sicché i fondi GESCAL erano soltanto uno dei tanti canali di finanziamento del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica.

In secondo luogo, e soprattutto, deve considerarsi che il fondo alimentato con i contributi dei lavoratori dipendenti è cessato il 31 dicembre 1995, data ultima in cui tale categoria è rimasta assoggettata al relativo obbligo di versamento, in virtù dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica). Ne discende che il sottoinsieme degli attuali lavoratori dipendenti, che possono aver dato un parziale contributo economico alla realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica, deve oramai ritenersi non rappresentativo di tutti i nuclei familiari con redditi da lavoro dipendente o assimilato, sì da giustificare il loro esclusivo beneficio. Quanto, poi, alla



categoria dei pensionati, che pure si trovano a godere della più favorevole disciplina, essa - a ben vedere - ricomprende tanto chi, in precedenza, era stato lavoratore dipendente, quanto chi aveva svolto un'attività di lavoro autonomo, il che ulteriormente sconfessa che la ragionevolezza della norma possa essere associata alla diversa contribuzione data all'edilizia residenziale pubblica.

Infine, non si può tacere l'irragionevolezza di una disparità di trattamento che, per dare rilevanza a un risalente e neppure esclusivo contributo erogato dai lavoratori dipendenti per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, pregiudica nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un'altra categoria di lavoratori.

7.2.1.- Da ultimo, deve ritenersi inconferente il rilievo addotto dalla difesa della Regione Lombardia, secondo la quale anche altre leggi regionali e provvedimenti statali differenzierebbero la disciplina delle locazioni nell'edilizia residenziale pubblica, in considerazione della tipologia di reddito percepito dal conduttore.

Anche a prescindere, infatti, dalla circostanza che le norme evocate presentano un differente tenore rispetto a quelle censurate, in quanto si limitano a dettare un criterio preferenziale, in ogni caso, si tratta di disposizioni del tutto inidonee a plasmare il parametro della legittimità costituzionale. Sono, infatti, richiamate: una norma statale implicitamente abrogata (l'art. 21 della legge n. 457 del 1978); previsioni recate da una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (del 13 marzo 1995); e, infine, discipline regionali (l'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2014 e l'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2010), peraltro mai sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale.

8.- In conclusione, in mancanza di qualsivoglia causa giustificativa idonea a rendere ragionevole la censurata disparità di trattamento, deve ritenersi che il comma 3, ultimo capoverso, e il comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, violino l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 113

Sentenza 12 - 31 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Molise - Durata dei periodi venatori - Facoltà della Giunta regionale di estenderli, per ogni specie cacciabile e in particolari condizioni ambientali, all'intera stagione venatoria - Preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) - Omessa previsione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1, art. 12, comma 5, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera *a*), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 giugno-1° luglio 2020, depositato in cancelleria il 3 luglio 2020, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

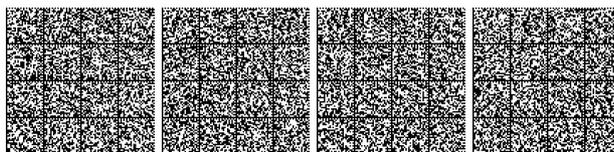
udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato in data 26 giugno-1° luglio 2020 e depositato il 3 luglio 2020 (reg. ric. n. 56 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera *a*), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020).



La disposizione impugnata aggiunge all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il comma 1-bis, il quale stabilisce che: «Ai fini della tutela del patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario e nel riequilibrio ecologico della fauna selvatica, qualora la presenza sul territorio regionale di una specie faunistica venabile risulti eccessiva, la Giunta regionale, ai fini della riduzione delle criticità arrecate, può con propri atti estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria».

2.- Ad avviso del ricorrente, tale norma invaderebbe la competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» in quanto si porrebbe in contrasto con gli artt. 18, commi 1, 2 e 4, e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), i quali detterebbero standard minimi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale.

2.1.- Nello specifico, la norma impugnata confliggerebbe con il citato art. 18 innanzitutto perché consentirebbe di estendere l'arco temporale del prelievo venatorio all'intero periodo intercorrente tra le date di apertura e di chiusura della stagione della caccia e ciò, per di più, in assenza del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

L'Avvocatura generale precisa, al riguardo, che l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 riconoscerebbe sì alle Regioni la possibilità di modificare i termini, previsti dal precedente comma 1, entro i quali è autorizzata l'attività venatoria, ma solo a condizione che tale modifica: a) assicuri che a ciascuna specie rimanga «associato» un periodo di caccia «il cui arco temporale è nella maggior parte dei casi più ristretto» dell'intera stagione venatoria; b) sia preceduta dall'acquisizione del parere dell'ISPRA; c) sia adottata nell'ambito del procedimento amministrativo rivolto, a mente del successivo comma 4 del medesimo art. 18, all'approvazione annuale del calendario venatorio regionale.

2.2.- Quanto al contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il ricorrente ritiene che la norma impugnata preveda «un'attività di controllo (*recte*: prelievo venatorio)» della fauna senza, tuttavia, il preventivo vaglio dell'ISPRA in merito alla inefficacia dei metodi ecologici, con compromissione, quindi, del principio di gradualità desumibile dall'evocata norma statale.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- Secondo la resistente, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, nel consentire alle Regioni di modificare i termini entro i quali è permesso il prelievo venatorio, in sostanza richiederebbe unicamente che questi «restino contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio», senza, pertanto, escludere che la durata dei periodi destinati alla caccia possa essere estesa all'intera stagione venatoria. La disposizione impugnata non divergerebbe, pertanto, dalla disciplina statale, limitandosi a «ribadire una facoltà già prevista [...] ed a collegarla ad una particolare circostanza», ovvero all'eccessiva presenza di una specie cacciabile - come quella dei cinghiali, ormai diffusi in maniera «incontrollata ed incontrollabile» - e alle criticità da ciò derivanti.

L'asserito contrasto con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 non sussisterebbe nemmeno sotto l'aspetto «procedurale».

A giudizio della difesa regionale, la norma impugnata non recherebbe alcuna violazione dell'«assetto procedimentale delineato dal legislatore statale»: essa sarebbe infatti priva «di effetti immediati», dovendo concretizzarsi attraverso provvedimenti amministrativi comunque tenuti a rispettare detto assetto, anche per ciò che riguarda il preventivo parere dell'ISPRA, traducendosi altrimenti in vizi di legittimità denunciabili dinanzi al giudice amministrativo; il richiamo alle norme statali sarebbe stato, pertanto, «superfluo».

3.2.- Il medesimo argomento renderebbe, infine, priva di fondamento anche la doglianza basata sulla difformità tra la norma impugnata e l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992: la facoltà di modifica riconosciuta alla Giunta regionale presupporrebbe, infatti, in ogni caso il preventivo «utilizzo infruttuoso di metodi ecologici, giusta parere favorevole dell'ISPRA», sicché il principio di gradualità espresso dalla citata disposizione statale non sarebbe stato leso.

4.- Con memoria depositata il 20 aprile 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale promossa e ha contestato le difese della Regione.

Il ricorrente, in particolare, ribadisce che la modifica dei termini entro i quali è consentito cacciare sarebbe possibile solo previa acquisizione del parere dell'ISPRA e all'esito del procedimento amministrativo volto all'adozione, entro il 15 giugno di ogni anno, del calendario venatorio. Né, contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, le Regioni potrebbero autorizzare l'emanazione di provvedimenti amministrativi tesi a superare la durata massima del prelievo venatorio stabilita dal legislatore statale per ciascuna specie, benché dannosa.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 56 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera *a*), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020).

Tale disposizione aggiunge all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il comma 1-*bis*, il quale prevede che: «Ai fini della tutela del patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario e nel riequilibrio ecologico della fauna selvatica, qualora la presenza sul territorio regionale di una specie faunistica venabile risulti eccessiva, la Giunta regionale, ai fini della riduzione delle criticità arrecate, può con propri atti estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria».

2.- Ad avviso del ricorrente, tale norma invaderebbe la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., relativa alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto in contrasto con gli artt. 18, commi 1, 2 e 4, e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); queste disposizioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, detterebbero infatti standard minimi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, non derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia.

In particolare, l'art. 27, comma 1-*bis*, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 colliderebbe con il citato art. 18 sotto diversi profili: in primo luogo, perché consentirebbe di estendere all'intera stagione venatoria l'arco temporale entro cui è permessa la caccia a determinate specie; in secondo luogo, poiché mancherebbe di prevedere l'acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) in merito alla modifica dei periodi venatori da esso disciplinata; infine, perché il provvedimento di modifica in parola dovrebbe essere adottato all'esito del medesimo procedimento volto ad approvare, entro il 15 giugno di ogni anno, il calendario venatorio e, quindi, coincidere con questo.

Quanto, invece, all'asserito conflitto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il ricorso statale ritiene che la norma impugnata pregiudichi il principio di gradualità in quanto consentirebbe, in sostanza, un'attività di controllo faunistico senza tuttavia il preventivo parere dell'ISPRA in ordine, segnatamente, all'inefficacia dei metodi ecologici.

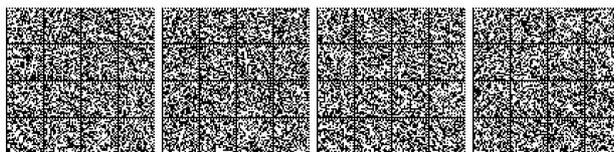
3.- La questione è fondata.

4.- L'art. 27, comma 1-*bis*, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 prevede che la Giunta regionale «con propri atti» possa, in presenza di determinati presupposti e per specifiche finalità, modificare i periodi durante i quali è permessa la caccia a determinate specie estendendoli «[a]ll'intera stagione venatoria», cioè all'intero arco temporale intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Diversamente, nel riconoscere, per determinate specie e in considerazione delle peculiari situazioni ambientali, alle Regioni la facoltà di modificare i termini entro i quali è possibile l'esercizio dell'attività venatoria, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, al suo terzo periodo, una volta disposto che questi restino comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio, richiede espressamente anche il «rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Quest'ultimo, a sua volta, individua cinque gruppi di specie cacciabili con il relativo, circoscritto, arco temporale entro cui è autorizzato l'esercizio venatorio: si tratta di periodi dalle differenti durate, ma sempre e in ogni caso inferiori all'intero intervallo di tempo intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Ne consegue - contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della resistente - che, in base al citato art. 18, se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria.



Infatti, il «chiaro dettato normativo, che fa riferimento all'arco temporale massimo», determina che l'eventuale apertura anticipata della stagione venatoria deve essere «compensata» dall'anticipazione anche del termine finale (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 23 dicembre 2019, n. 8669). In altre parole, «se la regione si avvale del potere di anticipare l'apertura, deve anticipare anche la chiusura» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 22 marzo 2005, n. 1170).

Il legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, ha dunque violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica stabilito - mediante la definizione della durata dei periodi venatori - dall'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte tale disciplina rientra infatti nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2019), la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2020).

4.1.- Il vulnus all'evocato parametro costituzionale è apprezzabile anche sotto l'altro profilo evidenziato dal ricorrente.

L'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 subordina la suddetta modifica dei termini del prelievo venatorio anche al «previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica», poi confluito nell'ISPRA.

Tale parere non è previsto dalla norma impugnata, che, limitandosi a stabilire che la Giunta regionale possa estendere il periodo del prelievo venatorio, si risolve, anche sotto quest'aspetto, in una riduzione di standard uniformi di tutela della fauna definiti dalla normativa statale (sentenza n. 10 del 2019).

Del tutto privo di pregio è, d'altro canto, l'assunto della resistente secondo cui la norma impugnata non produrrebbe «effetti immediati», dovendo tradursi in successivi provvedimenti amministrativi che si ipotizzano, pena la loro illegittimità, conformi alle previsioni statali. Essa, infatti, dispone di una propria e autonoma forza precettiva nello stabilire i requisiti di legittimità della modifica dei periodi venatori, che consente avvenga con «atti propri» della Giunta e a prescindere dal coinvolgimento dell'ISPRA.

Tanto basta a ritenerla lesiva dell'evocato parametro.

4.2.- È assorbito l'ulteriore profilo della censura afferente al conflitto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

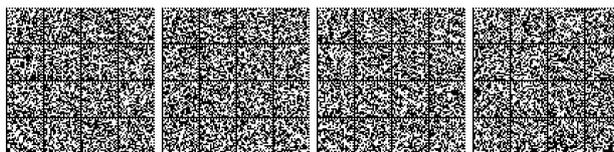
5.- Meritevole di accoglimento, infine, è anche il motivo di doglianza incentrato sul contrasto della norma impugnata con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che consente alle Regioni di esercitare il controllo delle specie di fauna selvatica solo nel rispetto del principio di gradualità: tale attività, infatti, deve essere svolta «di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento (sentenza n. 21 del 2021).

L'art. 27, comma 1-*bis*, della legge reg. Molise n. 19 del 1993, introdotto dalla norma impugnata, attraverso l'indebita estensione dell'arco temporale del periodo del prelievo venatorio di determinate specie, la cui presenza sul territorio sia divenuta «eccessiva» e fonte di conseguenti «criticità», ha invece introdotto, nella sostanza, una surrettizia forma di controllo faunistico, svincolata però dai precisi limiti procedurali previsti dal legislatore statale.

Siffatta disciplina compromette pertanto il principio di gradualità e riduce lo standard minimo di tutela posto dal legislatore statale, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5.1.- Né osta a tale conclusione la considerazione dell'indubbia problematica, sottolineata dalla resistente, derivante dall'invasiva diffusione dei cinghiali selvatici nel territorio regionale.

In disparte il rilievo che la norma impugnata si riferisce a qualsiasi specie cacciabile, e non solo agli ungulati, non è in ogni caso superfluo rammentare che questa Corte, riconoscendo le rilevanti criticità prodotte sugli ecosistemi dall'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica, ha recentemente ammesso che nei piani di abbattimento possano essere coinvolti, a precise condizioni, anche soggetti ulteriori rispetto a quelli elencati dal citato art. 19, comma 2 (sentenza n. 21 del 2021), in tal modo aumentando la potenzialità di efficacia di tali strumenti.



6.- Alla luce delle considerazioni svolte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge reg. Molise n. 1 del 2020, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge reg. Molise n. 19 del 1993.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210113

N. 114

Sentenza 27 aprile - 31 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Omicidio colposo commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro - Trattamento sanzionatorio - Circostanza attenuante per il caso in cui l'evento non sia esclusivamente conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole - Omessa previsione, a differenza di quanto previsto in caso di omicidio stradale - Denunciata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 589, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.

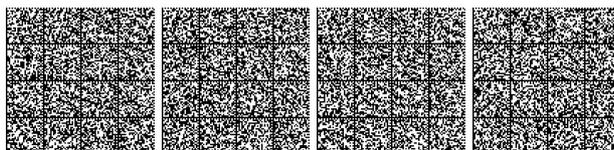
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 589, secondo comma, del codice penale, promosso dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Treviso nel procedimento penale a carico di S. B., M. P. e M. T., con ordinanza del 24 dicembre 2019, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di S. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
uditi l'avvocato Stefano Pietrobon per S. B. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Treviso, con ordinanza del 24 dicembre 2019 (reg. ord. n. 72 del 2020) ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 589, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede una diminuzione di pena nel caso in cui «l'evento non sia esclusivamente conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole».

Il rimettente riferisce di procedere nei confronti di S. B., M. P. e M. T., per il reato di omicidio colposo commesso con la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, ai sensi degli artt. 40, 113 e 589, secondo comma, cod. pen.

Dal capo di imputazione risulta che gli imputati, in qualità di legali rappresentanti della B. snc, e S. B., anche come responsabile del servizio di protezione e prevenzione, per colpa consistita in negligenza, imprudenza, imperizia, nonché in violazione delle previsioni dell'art. 71, comma 3, in riferimento al punto 3.1.3 dell'Allegato VI al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), omettendo, in particolare, di adottare adeguate misure tecniche e organizzative affinché le attrezzature per la movimentazione dei carichi fossero utilizzate in condizioni tali da garantire la stabilità dell'attrezzatura stessa e del carico trasportato, causavano la morte di V. H., autista, dipendente di una società slovacca, il quale, incaricato del trasporto e consegna di un carico di balle di terriccio, imballate con film plastico e poste sui bancali, presso la sede della società dei predetti imputati, veniva travolto e schiacciato da una di tali balle (del peso di 1000 chilogrammi circa) a causa dello sbilanciamento del carico del carrello elevatore, utilizzato per l'operazione di scarico.

Il rimettente dà atto che, all'udienza del 3 ottobre 2019, il difensore degli imputati ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, secondo comma, cod. pen. nella parte «in cui non riconosce, come fa invece nel comma 7 dell'art. 589-bis c. p., una diminuzione di pena nel caso in cui la condotta colposa dell'infortunato abbia contribuito a causare l'evento dannoso».

Sciogliendo la riserva in ordine all'eccezione di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* afferma che la questione è rilevante e non è manifestamente infondata.

In particolare, il rimettente evidenzia che l'art. 589-bis cod. pen., introdotto dall'art. 1, comma 1, 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. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), prevede, come pena base, la reclusione da due a sette anni, per chi si rende responsabile del reato di omicidio stradale, e al settimo comma contempla una diminuzione di pena fino alla metà qualora l'evento non sia «esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole».

Anche l'art. 589, secondo comma, cod. pen., prevede la pena da anni due ad anni sette di reclusione per colui che si rende responsabile di omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, ma non contempla, invece, una circostanza attenuante analoga a quella di cui all'art. 589-bis, settimo comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* rileva come entrambe le fattispecie astratte di cui agli artt. 589, secondo comma, e 589-bis, primo comma, cod. pen. sanzionino condotte caratterizzate da colpa specifica consistente, nel primo caso, nella violazione della normativa posta a tutela della sicurezza dei luoghi di lavoro e dei lavoratori, e, nel secondo caso, nella violazione della normativa tesa a tutelare la sicurezza degli utenti delle strade.



In entrambe le fattispecie, «il bene oggetto di tutela è l'integrità fisica delle persone».

Le due norme sarebbero «sostanzialmente identiche, se non sovrapponibili tra loro», quantomeno in relazione alla loro funzione, tanto che le violazioni delle stesse erano sanzionate, e con la stessa pena, nel secondo comma dell'art. 589 cod. pen., sino alla introduzione del reato di omicidio stradale.

Osserva il rimettente che, tuttavia, manca nella previsione dell'art. 589, secondo comma, cod. pen., una norma che preveda la diminuzione di pena qualora la condotta della vittima sia stata tale da contribuire al verificarsi dell'evento.

Pertanto, sussisterebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie di omicidio colposo, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

In punto di rilevanza, il rimettente riferisce che se esistesse una disposizione analoga a quella di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen., si «alleggerirebbe la pena eventualmente infliggenda agli imputati nel processo che ne riguarda ove fosse riconosciuta la loro responsabilità ma, nello stesso tempo, fosse riconosciuta una condotta imprudente da parte dell'infortunato. Circostanza, questa, che il difensore intende dimostrare attraverso l'acquisizione della relazione dello SPISAL intervenuto sul luogo dell'infortunio e attraverso l'escussione dei testi».

2.- Con atto depositato il 14 luglio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio di costituzionalità chiedendo alla Corte di dichiarare la questione inammissibile e, comunque, non fondata.

La difesa statale osserva che il giudice rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale in sede di udienza preliminare, e quindi, nella fase deputata al vaglio dell'ipotesi accusatoria ai soli fini della decisione circa la necessità o non del rinvio a giudizio degli imputati.

Dagli atti di causa non risulta che gli imputati abbiano scelto di definire il giudizio con riti alternativi.

In particolare - osserva la difesa statale - nella fase dell'udienza preliminare il giudice non è chiamato a decidere sulla responsabilità dell'imputato e ad applicare la circostanza attenuante, la cui mancata previsione è oggetto di censura, sicché la questione sarebbe priva di rilevanza.

Comunque, nel merito, la questione sarebbe in ogni caso non fondata.

In particolare, la difesa statale osserva ulteriormente che, con le modifiche apportate dalla legge n. 41 del 2016, al reato di cui all'art. 589 cod. pen., il legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, ha inteso assicurare le esigenze di maggior protezione, come quelle connesse alle frequenti violazioni del codice della strada, foriere di eventi lesivi o mortali, e, quindi, all'allarme sociale suscitato dal fenomeno ricorrente delle "vittime della strada".

Più nello specifico, la difesa statale richiama la sentenza n. 88 del 2019 in cui questa Corte ha affermato che il legislatore, nel rendere autonoma la fattispecie dell'omicidio stradale, ha operato un tipico esercizio di discrezionalità legislativa.

Infine evidenzia che, se è vero che l'art. 589 cod. pen. non contempla un'attenuante speciale analoga a quella prevista dall'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen., ciò però non impedisce al giudice di valutare l'eventuale concorrente condotta della persona offesa al fine del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, suscettibili di bilanciamento con le altre aggravanti.

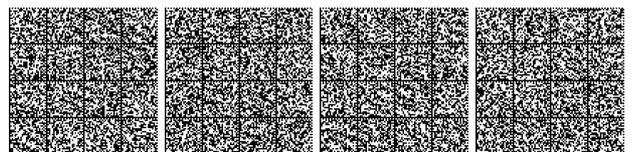
Infatti, non essendo previsto un divieto analogo a quello di cui all'art. 590-*quater* cod. pen., la pena può essere suscettibile di una sensibile riduzione in caso di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche.

3.- Con atto pervenuto il 15 luglio 2020, si è costituito in giudizio uno degli imputati (S. B.).

In punto di rilevanza, la parte riferisce che l'evento delittuoso si è determinato anche con il contributo causale della condotta colposa della vittima, come emergerebbe dalla relazione dello SPISAL (Servizio per la prevenzione, l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro) intervenuto sul luogo dell'infortunio.

Osserva che, in particolare, la vittima si sarebbe portata nel raggio d'azione del carrello elevatore, ponendosi in una situazione di rischio per la propria incolumità, così violando le prescrizioni di sicurezza impartitegli dagli imputati.

Pone in rilievo che, pendendo il procedimento nella fase dell'udienza preliminare, «[l]addove il B. chieda di procedere nelle forme del rito abbreviato, egli sarà giudicato sulla base degli atti ivi contenuti e dallo stesso Giudice odierno remittente (Giudice dell'Udienza Preliminare) il quale non potrà evidentemente esimersi dal valutare il rilievo causale della condotta tenuta dalla vittima».



Nel merito, in ordine alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., la parte sostiene che vi è una piena corrispondenza tra il reato di omicidio colposo aggravato di cui al secondo comma dell'art. 589 cod. pen. e il reato di omicidio stradale di cui all'art. 589-bis cod. pen.

Quindi, le due norme in comparazione disciplinerebbero situazioni giuridiche omogenee.

Argomenta la parte che «la condotta integrativa dei due delitti è identica sul piano della struttura della fattispecie», anche quanto all'elemento soggettivo della colpa consistente nella violazione di norme precauzionali specifiche; in particolare per entrambe le fattispecie è prevista la pena della reclusione da due a sette anni.

Pertanto - conclude la parte - la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente sarebbe fondata.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Treviso, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 589, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede una circostanza attenuante analoga a quella contemplata dall'art. 589-bis, settimo comma, cod. pen., secondo cui la pena per chi si rende responsabile del reato di omicidio stradale è diminuita fino alla metà qualora l'evento non sia «esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole».

Il giudice *a quo* sostiene che le due fattispecie - quella di omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e quella di omicidio stradale - sarebbero «sostanzialmente identiche, se non sovrapponibili tra loro» e che pertanto risulterebbe una ingiustificata disparità di trattamento (art. 3 Cost.) in ragione della mancata previsione, anche nell'art. 589, secondo comma, cod. pen., della diminuzione di pena qualora la condotta della vittima sia stata tale da aver contribuito al verificarsi dell'evento.

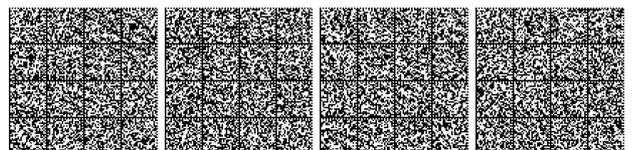
2.- Giova premettere - quanto al quadro normativo di riferimento - che il parallelismo tra le due fattispecie, evocato dal giudice rimettente, trova origine nell'art. 1 della legge 11 maggio 1966, n. 296, recante «Modifiche degli articoli 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni personali colpose) del Codice penale», che, nel riformulare l'art. 589 cod. pen. (omicidio colposo), ha previsto, al secondo comma di tale disposizione, che «[s]e il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da uno a cinque anni».

Per entrambe le ipotesi di omicidio colposo aggravato la pena è stata dapprima elevata nel minimo (da uno a due anni di reclusione) dall'art. 2, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 102 (Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali) e poi anche nel massimo (da cinque a sette anni di reclusione) dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125.

Successivamente, però, l'allarme sociale causato dai numerosi e ricorrenti casi di «vittime della strada» ha indotto il legislatore a elevare, nel complesso, il regime sanzionatorio di chi, violando le norme sulla circolazione stradale, abbia cagionato la morte o lesioni gravi o gravissime ad altri.

In particolare, il legislatore ha isolato la fattispecie di omicidio colposo con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale trasformandola nell'autonomo e distinto reato di omicidio stradale di cui all'art. 589-bis cod. pen. (art. 1, comma 1, della legge 23 marzo 2016, n. 41, recante «Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274»).

In riferimento a tale fattispecie di reato la stessa disposizione (art. 589-bis cod. pen.) - in simmetria con il reato di lesioni stradali (art. 590-bis cod. pen.) - ha previsto da una parte plurime aggravanti a effetto speciale cosiddette privilegiate, perché non suscettibili di bilanciamento con circostanze attenuanti ai sensi dell'art. 590-quater cod. pen.; dall'altra ha contemplato un'attenuante anch'essa a effetto speciale «qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole» (settimo comma dell'art. 589-bis cod. pen.) al fine di «moderare il notevole maggior rigore della risposta sanzionatoria» (sentenza n. 88 del 2019).



Invece la fattispecie dell'omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è rimasta invariata.

Il giudice rimettente censura proprio la mancata introduzione, anche per tale reato, della stessa attenuante prevista dall'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen. in ragione dell'asserito perdurante parallelismo con la fattispecie dell'omicidio stradale.

3.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per plurimi motivi.

4.- Innanzitutto, il rimettente ha sollevato tale questione nel corso dell'udienza preliminare, omettendo di indicare se gli imputati avessero formulato la richiesta di definizione del giudizio con il rito abbreviato di cui all'art. 438 del codice di procedura penale o con il cosiddetto patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.

L'assenza di una domanda di definizione del processo allo stato degli atti ovvero di applicazione della pena a richiesta risulta riconosciuta dalla stessa difesa dell'imputato, costituitosi nel presente giudizio di legittimità costituzionale, nonché trova riscontro anche nel fascicolo processuale del giudizio principale (sentenza n. 58 del 2009; ordinanza n. 57 del 2018).

Pertanto il giudice rimettente non è chiamato a decidere sulla responsabilità degli imputati e quindi neppure, in ipotesi, a riconoscere la circostanza attenuante, la cui mancata previsione è oggetto di censura.

Ciò rende meramente eventuale e ipotetica - nonché comunque prematura - l'odierna questione.

Per costante orientamento di questa Corte, infatti, la questione incidentale è irrilevante e, dunque, inammissibile se l'applicazione della norma censurata è solo eventuale e successiva (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2020 e n. 217 del 2019; ordinanze n. 210 e n. 42 del 2020).

5.- Inoltre, il giudice rimettente non precisa le ragioni per cui, nel caso sottoposto al suo giudizio, sarebbe ravvisabile un'ipotesi analoga a quella disciplinata dall'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen., sì da poter ritenere che «l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole».

In particolare, il rimettente, limitandosi ad indicare il capo di imputazione, omette di prendere posizione sulla ricostruzione dei fatti con riferimento sia alla responsabilità degli imputati, sia soprattutto alla ipotizzata sussistenza di una condotta colposa della vittima, che avrebbe contribuito a causare l'evento morte; condotta questa che non viene affatto descritta.

Essendo contestata agli imputati la cooperazione, ai sensi dell'art. 113 cod. pen., nel reato di omicidio colposo, il giudice rimettente inoltre non specifica neppure il distinto apporto causale di ciascuno di essi.

Tali lacune nella descrizione della fattispecie, oggetto del giudizio principale, determinano - come più volte affermato da questa Corte (ordinanze n. 147 e n. 108 del 2020, n. 203 e n. 64 del 2019) - l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto non consentono di verificarne l'effettiva rilevanza.

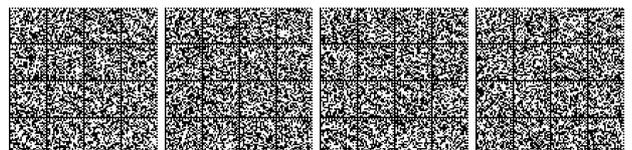
6.- Sotto altro concorrente profilo, deve altresì osservarsi che l'ordinanza di rimessione è carente anche quanto alla motivazione della ritenuta non manifesta infondatezza della questione.

Infatti il rimettente, nell'evocare la disciplina sul trattamento sanzionatorio dell'omicidio stradale quale *tertium comparationis*, si è limitato a indicare genericamente che le fattispecie a confronto prevedono la medesima pena della reclusione da due a sette anni rispettivamente per l'ipotesi aggravata del secondo comma dell'art. 589 cod. pen. e per l'ipotesi base del primo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen.

In tal modo, però, il rimettente, non confrontandosi con il complessivo e più articolato quadro normativo sopra richiamato, non spiega adeguatamente le ragioni della asserita omogeneità delle fattispecie in comparazione, da cui dovrebbe derivare l'illegittimità costituzionale della mancata introduzione - anche per l'omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro - della stessa attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen., prevista per il solo reato di omicidio stradale.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 265 del 2019 e n. 182 del 2018), così come anche la determina l'«incompleta ricostruzione della normativa di riferimento» (sentenza n. 102 del 2019).

7.- Pertanto, nel complesso, la sollevata questione di legittimità costituzionale è inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 589, secondo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Treviso, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210114

N. 115

Sentenza 28 aprile - 31 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Progetti di costruzioni in zone sismiche - Controllo con metodo a campione - Asserita applicabilità anche agli interventi rilevanti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, art. 4, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2020, depositato in cancelleria il 6 marzo 2020, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2020 e depositato il successivo 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 34 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 94-*bis*, commi 1, 2, 4 e 5, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», (da ora in poi, anche: t.u. edilizia).

La disposizione oggetto di impugnazione, emanata nelle more dell'adozione delle linee guida previste dal comma 2 dell'art. 94-*bis* t.u. edilizia, per l'individuazione degli interventi strutturali in zone sismiche (interventi «rilevanti», interventi di «minore rilevanza», interventi «privi di rilevanza»), concerne il controllo con metodo a campione sui progetti esecutivi di costruzioni in zone sismiche. Essa sostituisce il comma 2 dell'art. 7-*bis* della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari) con il seguente testo: «Gli enti delegati, nel caso di deposito dei progetti, esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-*bis*, comma 1, lettera *c*)».

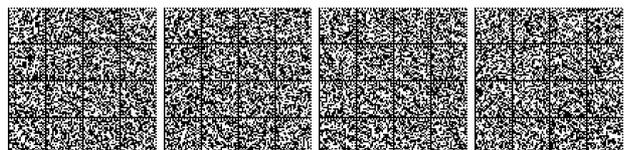
Anteriormente alla modifica in contestazione, il citato comma 2 era così formulato: «La Provincia nel caso di deposito dei progetti, esercita il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-*bis*».

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile», espressi nell'art. 94-*bis* t.u. edilizia, che consente - sino all'adozione delle linee guida statali - interventi legislativi regionali di tipo solo confermativo (comma 2) e ammette i controlli con modalità a campione solo per gli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (commi 4 e 5).

Il ricorrente rileva anzitutto che interventi legislativi delle Regioni, volti a modificare la materia sismica nelle more dell'adozione delle linee guida di cui all'art. 94-*bis*, comma 2, t.u. edilizia, potrebbero generare «sovrapposizioni della stessa normativa regionale a quella statale, causando ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile in concreto».

Richiamata, poi, la giurisprudenza di questa Corte sulla sindacabilità delle possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative che si prestino a letture alternative e sulla configurabilità, quali principi fondamentali, delle disposizioni del Testo unico dell'edilizia che dispongono determinati adempimenti procedurali per le zone sismiche in ragione di esigenze unitarie da ritenere particolarmente pregnanti a fronte del rischio sismico, nel ricorso si deducono due profili di illegittimità costituzionale della norma impugnata, individuando nell'art. 94-*bis* t.u. edilizia il parametro interposto violato, in quanto espressione di principi generali nell'ambito delle materie «governo del territorio» e «protezione civile».

1.2.- In relazione al primo profilo, il Governo deduce la violazione dei commi 1 e 2 dell'art. 94-*bis* t.u. edilizia, evidenziando che la norma impugnata prevede l'esercizio del controllo con metodo a campione «nel caso di deposito dei progetti» di costruzioni in zone sismiche, disciplinato dall'art. 6 della stessa legge reg. Liguria n. 29 del 1983 con



riguardo a categorie di interventi (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio e sopraelevazione) non corrispondenti a quelle indicate nell'art. 94-bis t.u. edilizia; ciò determinerebbe che le categorie di cui al menzionato art. 6, implicitamente richiamate dalla norma impugnata, potrebbero essere del tutto superate dall'imminente entrata in vigore delle nuove linee guida ministeriali.

1.3.- Con riguardo al secondo profilo, la disposizione regionale viene impugnata per contrasto con il parametro interposto rappresentato dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, secondo cui le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione per gli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza», con esclusione degli interventi «rilevanti» in quanto soggetti ad autorizzazione sismica.

In particolare, nonostante l'individuazione degli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza» spetti alle linee guida in corso di approvazione, ad avviso del Governo, «in base all'impianto del combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli «interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità» viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria, che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale».

2.- Con atto depositato il 6 aprile 2020, si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, eccependo l'inammissibilità del ricorso e deducendo l'infondatezza della questione sulla base di identiche argomentazioni, osservando che la legge reg. Liguria n. 29 del 2019 si limita ad apportare modifiche alla previgente legge reg. Liguria n. 29 del 1983 con esclusivo riguardo al tema della riorganizzazione delle competenze in materia, in sintesi estese dalle Province in origine delegate ai Comuni interessati, modifiche non vietate dall'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

In proposito, la parte resistente evidenzia che l'art. 5 della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 inserisce all'art. 8 della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, rubricato «Delega delle competenze regionali sulle costruzioni edilizie in zone sismiche», il comma 1-bis, a mente del quale «Le funzioni amministrative di cui al comma 1 sono delegate ai comuni di cui all'allegato 1-bis alla presente legge, che hanno espressamente manifestato interesse all'esercizio delle funzioni. I comuni possono esercitare le funzioni anche in forma associata. L'Allegato 1-bis può essere aggiornato con legge a seguito di ulteriori manifestazioni di interesse da parte di altri comuni».

Con la previsione oggetto d'impugnazione null'altro si sarebbe fatto, quindi, se non procedere - come del resto con altre modifiche non impugnate (ad esempio, art. 1, comma 1; art. 3, comma 1; art. 5 della legge reg. Liguria n. 29 del 2019) - al doveroso adeguamento dei riferimenti testuali ai nuovi titolari di delega; ed infatti nella norma impugnata si sostituiscono le parole «Provincia» con «enti delegati» ed «esercita» con «esercitano».

Parimenti irrilevante sarebbe la modifica apportata alla parte conclusiva del comma 2 dell'art. 7-bis, laddove - in relazione alle modalità del controllo - il richiamo al provvedimento della Giunta regionale previsto dall'art. 5-bis della legge reg. Liguria n. 29 del 1983 è specificato con l'aggiunta del comma di riferimento (comma 1, lettera c), secondo cui nel provvedimento indicato vanno individuati «ulteriori criteri ed indirizzi attuativi, anche di dettaglio procedurale, al fine di perseguire l'uniformità e l'omogeneità sul territorio regionale nell'applicazione delle procedure di cui alla presente legge», formulazione in alcun modo modificata dalla legge regionale impugnata.

Di conseguenza, la circostanza che l'art. 5-bis, comma 1, lettera c), della legge reg. Liguria n. 29 del 1983 sia rimasto immutato escluderebbe che l'intervento di cui alla legge impugnata possa determinare un'asserita violazione del nuovo assetto discendente dall'art. 94-bis t.u. edilizia, trattandosi di disposizioni già contenute nella legge reg. Liguria n. 29 del 1983.

Da ultimo, la difesa regionale evidenzia che il regime dei controlli a campione era già contenuto nell'art. 7-bis della legge reg. n. 29 del 1983, introdotto dall'art. 20 della legge della Regione Liguria 21 dicembre 2012, n. 50 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2013), disposizione mai impugnata e modificata dalla norma in contestazione se non nei limitati termini sopra indicati; medesime argomentazioni vengono spese con riguardo all'art. 6 della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, concernente il regime della denuncia dei lavori e del deposito dei progetti, articolo contenuto ab origine nella legge reg. Liguria n. 29 del 1983, non impugnato e non modificato dalla legge n. 29 del 2019 nella parte invocata dal Governo.

3.- In prossimità dell'udienza le parti hanno depositato memorie illustrative.

3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie argomentazioni in ordine alla prospettata illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, precisando, con riguardo al secondo profilo di censura, che la stessa violerebbe il parametro interposto invocato (art. 94-bis, commi 4 e 5, t.u. edilizia), in quanto tutti gli interventi «rilevanti» nei riguardi della pubblica incolumità devono necessariamente essere oggetto di verifica e controllo.



Il ricorrente ha, inoltre, esposto che - successivamente alla costituzione delle parti - il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ha approvato con decreto ministeriale 30 aprile 2020 (Approvazione delle linee guida per l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi di cui all'articolo 94-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali non occorre il preavviso di cui all'articolo 93) le linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

3.2.- Anche la Regione Liguria ha confermato le proprie argomentazioni, evidenziando altresì che la Giunta regionale ha recepito le linee guida ministeriali testé menzionate con delibera 5 agosto 2020, n. 812, senza che prima di allora la norma impugnata avesse ricevuto attuazione.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2020 e depositato il successivo 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 34 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1, 2, 4 e 5, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», (da ora in poi, anche: t.u. edilizia).

La norma oggetto di impugnazione, emanata nelle more dell'adozione delle linee guida previste dal comma 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, per l'individuazione degli interventi strutturali in zone sismiche (interventi «rilevanti», interventi di «minore rilevanza», interventi «privi di rilevanza»), concerne il controllo con metodo a campione sui progetti esecutivi di costruzioni in zone sismiche. Essa sostituisce il comma 2 dell'art. 7-bis della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari) con il seguente testo: «Gli enti delegati, nel caso di deposito dei progetti, esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis, comma 1, lettera c)».

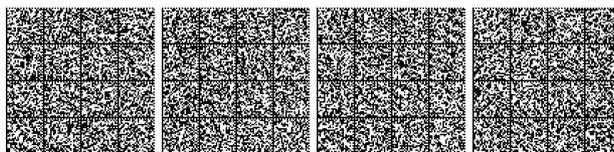
Anteriormente alla modifica in contestazione, il citato comma 2 era così formulato: «La Provincia nel caso di deposito dei progetti, esercita il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile», espressi nell'art. 94-bis t.u. edilizia, che consente - sino all'adozione delle linee guida indicate - interventi legislativi regionali di tipo solo confermativo (comma 2) e ammette i controlli con modalità a campione solo per gli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (commi 4 e 5).

Premesso che interventi legislativi delle Regioni in materia sismica, approvati nelle more dell'adozione delle linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, potrebbero generare «sovrapposizioni della stessa normativa regionale a quella statale, causando ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile in concreto», il ricorrente deduce due profili di illegittimità costituzionale della norma impugnata: il primo incentrato sulla violazione dei commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, il secondo sulla violazione dei commi 4 e 5 della medesima disposizione.

Quanto al primo profilo, il ricorrente evidenzia che la norma impugnata prevede l'esercizio del controllo con metodo a campione «nel caso di deposito dei progetti» di costruzioni in zone sismiche, disciplinato dall'art. 6 della legge reg. Liguria n. 29 del 1983 con riguardo a categorie di interventi (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio e sopraelevazione) non corrispondenti a quelle indicate nell'art. 94-bis t.u. edilizia; ciò determinerebbe che le categorie di cui al menzionato art. 6, implicitamente richiamate dalla norma impugnata, potrebbero essere del tutto superate dall'imminente entrata in vigore delle nuove linee guida ministeriali.

Con riguardo al secondo profilo, il ricorrente sostiene che la norma impugnata ammetterebbe i controlli a campione anche con riguardo agli interventi «rilevanti». In particolare, nonostante l'individuazione degli interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza» spetti alle linee guida in corso di approvazione - ad avviso del Governo - «in base all'impianto del combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale».



2.- In data 6 aprile 2020 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, eccependo l'inammissibilità del ricorso e deducendo l'infondatezza della questione sulla base di identiche argomentazioni che denunciano l'erronea interpretazione fornita dal ricorrente della legge regionale impugnata.

Nella sostanza, secondo la resistente, risulterebbe pienamente rispettata la previsione dell'art. 94-*bis* t.u. edilizia, volta a prevedere che le Regioni, nelle more dell'emanazione delle linee guida ministeriali, possano confermare le disposizioni vigenti, non rientrando tra le modifiche vietate quegli interventi legislativi - di esclusiva competenza regionale - riguardanti, come nel caso in esame, l'individuazione degli enti cui delegare le funzioni in materia edilizia e l'adeguamento del testo normativo ai nuovi titolari della delega (alle Province originariamente delegate si sono aggiunti, come premesso, i Comuni interessati). Ciò - sempre secondo la Regione - non altererebbe la disciplina dei controlli a campione e la classificazione degli interventi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità.

3.- Successivamente alla costituzione delle parti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ha approvato, con decreto ministeriale 30 aprile 2020 (Approvazione delle linee guida per l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi di cui all'articolo 94-*bis*, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali non occorre il preavviso di cui all'articolo 93) le linee guida di cui all'art. 94-*bis*, comma 2, t.u. edilizia. Le predette linee guida sono state recepite in termini "satisfattivi" dalla Regione Liguria con delibera della Giunta regionale 5 agosto 2020, n. 812.

Tale vicenda, tuttavia, non ha una diretta incidenza sull'oggetto del contendere, posto che, a prescindere dalla conformità o meno dell'attività amministrativa regionale rispetto alle linee guida statali, le censure del ricorrente pongono in discussione la legittimità della normativa primaria della Regione, in quanto consentirebbe di introdurre deroghe a tali linee guida.

4.- In via preliminare, va considerato che il ricorso in esame promuove due distinte questioni di legittimità costituzionale ed è, pertanto, con riguardo a ciascuna di esse che va vagliata l'eccezione di inammissibilità per erronea interpretazione della normativa regionale, sollevata dalla difesa della Regione Liguria.

5.- La questione formulata in relazione ai commi 1 e 2 dell'art. 94-*bis* t.u. edilizia è inammissibile per oscurità della motivazione; profilo, questo, che si antepone e assorbe la diversa eccezione dedotta dalla Regione resistente.

Nel ricorso non viene infatti chiarito in alcun modo che rapporto vi sia tra la norma impugnata e la classificazione degli interventi edilizi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità, disposta dalla normativa statale interposta.

La motivazione appare, quindi, del tutto carente, in quanto la disposizione impugnata non ha per oggetto la disciplina degli interventi in zona sismica, con ciò potendo in linea astratta introdurre una deroga alle previsioni statali, ma si limita all'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, estendendo la delega di funzioni ai Comuni che ne hanno fatto richiesta.

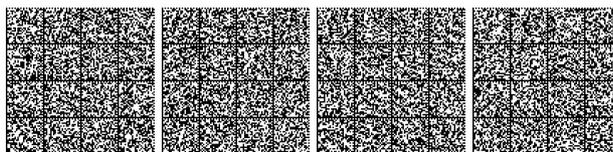
Del tutto fuorviante è, inoltre, il richiamo operato all'art. 6 della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, rubricato «Denuncia dei lavori e deposito dei progetti», in quanto le categorie nello stesso enunciate attengono al tipo di costruzione da realizzare (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio esistente e sopraelevazione), non certo alla loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità.

In definitiva, nel ricorso non viene dedotto né sotto quale specifico profilo la norma impugnata interferirebbe con le categorie previste dall'art. 94-*bis* t.u. edilizia, né quale violazione dei principi fondamentali ivi espressi conseguirebbe.

Del resto, come più volte rammentato da questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenze n. 88 del 2021 e, *ex plurimis*, n. 286 del 2019). In ragione di ciò, il gravame «deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (sentenze n. 106 del 2020 e 232 del 2019, e, nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2021 e n. 180 del 2020; più specificatamente sull'inammissibilità della questione per oscurità della motivazione sentenze n. 161 e n. 114 del 2017 e n. 40 del 2016).

La questione dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge Reg. Liguria n. 29 del 2019, promossa in relazione ai commi 1 e 2 dell'art. 94-*bis* t.u. edilizia è, dunque, inammissibile, poiché priva dei requisiti minimi di chiarezza e completezza dell'argomentazione.

6.- La censura formulata con riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 94-*bis* t.u. edilizia non è fondata, per erronea interpretazione della normativa regionale impugnata.



6.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 2 del 2021; inoltre, sentenze n. 246 del 2019, n. 60 del 2017, n. 167 del 2014 e n. 254 del 2010), la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

6.2.- A tale riguardo, questa Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale nelle indicate materie le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedano determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (*ex multis*, sentenze n. 264 del 2019, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 282 del 2016 e n. 300 del 2013).

Fra tali disposizioni, assumono primario rilievo quelle che statuiscono il preavviso scritto degli interventi edilizi in zona sismica (art. 93 t.u. edilizia: sentenze n. 2 del 2021 e n. 264 del 2019) e l'autorizzazione preventiva ai lavori dell'ufficio regionale competente (art. 94 t.u. edilizia: sentenze n. 272 del 2016, n. 60 del 2017 e n. 182 del 2006).

Dette previsioni costituiscono espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

Ha quindi valenza di principio fondamentale anche l'art. 94-*bis* t.u. edilizia, invocato dal ricorrente e inserito dall'art. 3 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), cosiddetto "Decreto sblocca cantieri", convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, così come confermato da decisioni di questa Corte (sentenze n. 2 del 2021 e n. 264 del 2019).

La menzionata disposizione introduce una differenziazione fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche (interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza») a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità (comma 1); a tale differenziazione corrisponde una distinta disciplina del relativo procedimento autorizzatorio, che - in conformità al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio - comporta il venir meno della autorizzazione sismica preventiva per gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (comma 4), per i quali le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione (comma 5).

In tale quadro, a seguito della presentazione della denuncia dei lavori (cosiddetto "preavviso scritto"), disposta dall'art. 93 t.u. edilizia, con riguardo ad ogni tipo di intervento edilizio (costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni), vige solo per quelli «rilevanti» l'obbligo di attendere il rilascio dell'autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori (artt. 94 e 94-*bis*, comma 3, t.u. edilizia), mentre è prevista solo per gli interventi in relazione ai quali non è più richiesta l'autorizzazione sismica (interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza») la possibilità per le Regioni di istituire controlli a campione.

In sintesi, il regime autorizzatorio integra per definizione un esame diretto e preventivo sui progetti, laddove il controllo a campione rappresenta, invece, una verifica, eventuale e successiva, dei progetti non assoggettati ad autorizzazione sismica, i cui lavori possono essere iniziati già a seguito del preavviso scritto.

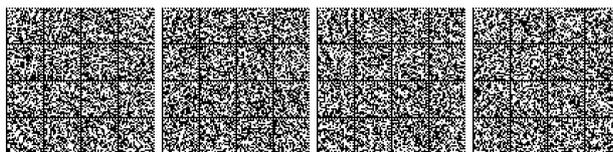
Dal combinato disposto degli artt. 94 e 94-*bis*, commi 3, 4, e 5, t.u. edilizia deriva, quindi, in relazione alle materie del governo del territorio e della protezione civile, il principio fondamentale secondo cui per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica, restando precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello a campione.

6.3.- Tale ricostruzione della normativa interposta, correttamente effettuata nel ricorso del Governo, non è accompagnata da una compiuta ricostruzione del quadro normativo regionale. Una puntuale e completa visione della disciplina da parte del ricorrente contenuta nella legge reg. Liguria n. 29 del 1983, così come modificata dalle norme oggetto di impugnazione, avrebbe infatti messo in chiaro che - in conformità a quanto disposto dal t.u. edilizia - i controlli a campione sono ammissibili esclusivamente per gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

A differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, è da escludersi che la norma impugnata possa essere interpretata nel senso di comprendere - nell'ambito di applicazione dei controlli a campione sui progetti - gli interventi "rilevanti", con conseguente loro esclusione dal regime autorizzatorio.

È pur vero che l'impugnato art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 stabilisce genericamente, senza prevedere limitazioni in punto di tipologie di interventi, che gli enti delegati «nel caso di deposito dei progetti» esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione. Tuttavia tale disposizione va letta unitamente agli artt. 6 e 6-*bis* della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificati dalla legge impugnata.

In particolare, l'art. 6 (rubricato «Denuncia dei lavori e deposito dei progetti»), al comma 1, prevede che l'avvio e la realizzazione dei lavori relativi a interventi di nuova edificazione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione sono subordinati al deposito del progetto esecutivo presso lo sportello unico per l'edilizia (cosiddetta



“denuncia dei lavori” o “preavviso scritto” ai sensi dell’art. 93 t.u. edilizia); mentre l’art. 6-bis, comma 1, (rubricato «Autorizzazione sismica») stabilisce espressamente che l’autorizzazione sismica è rilasciata dagli enti delegati «in conformità alle disposizioni del d.p.r. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni», ovvero sia - in virtù del combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia - solo nel caso di interventi «rilevanti».

Se la legge reg. Liguria n. 29 del 1983 - fermo l’obbligo del preavviso scritto per ogni costruzione in zona sismica (art. 6, comma 1) - assoggetta ad autorizzazione preventiva soltanto gli interventi «rilevanti» (art. 6-bis, comma 1), ne consegue che i controlli a campione previsti dall’art. 7-bis, comma 2, riguardano necessariamente quei progetti su cui non deve intervenire l’autorizzazione sismica e, quindi, quelli attinenti agli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

In sintesi, nell’impianto della più volte menzionata legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificata dalla legge reg. Liguria n. 29 del 2019, la configurabilità dei controlli a campione sui progetti è limitata alle ipotesi in cui non è richiesta l’autorizzazione sismica, la cui procedura di rilascio implica necessariamente il controllo diretto dell’elaborato progettuale.

Pertanto, sulla base di quanto illustrato, la norma impugnata - in conformità al sistema di vigilanza previsto dal t.u. edilizia - mantiene ferma la regola per cui i controlli a campione si applicano esclusivamente agli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

6.4.- Le conclusioni testé illustrate non mutano anche a fronte dell’argomento del ricorrente, secondo cui «in base all’impianto del combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria, che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale».

È ben vero che detto riferimento agli «interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità» riprende la formulazione della prima parte dell’art. 5-bis, comma 1, lettera a), della citata legge reg. Liguria n. 29 del 1983, secondo cui la delibera attraverso la quale la Giunta regionale esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di costruzioni in zona sismica individua «a) gli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità, nonché quelli che assolvono una funzione di limitata importanza statica», tuttavia il ricorrente trascura di considerare che la norma impugnata ha mantenuto il richiamo alla sola lettera c) dell’art. 5-bis, che non ha attinenza con l’individuazione degli interventi soggetti o meno ad autorizzazione sismica. Essa mira a garantire l’attività di indirizzo e coordinamento della Giunta della Regione delegante nei confronti dei soggetti delegati, a mezzo dell’individuazione di criteri volti a perseguire uniformità e omogeneità sul territorio regionale nell’applicazione delle procedure in materia sismica.

Da ciò si deduce che la norma impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale, espresso nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» dagli artt. 94 e 94-bis, commi 3, 4, e 5, t.u. edilizia, in base al quale solo per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti sottoposti al rilascio dell’autorizzazione sismica, con puntuale divieto per il legislatore regionale di sostituire il controllo diretto con quello a campione.

Dev’essere, pertanto, dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019, promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione ai commi 4 e 5 dell’art. 94-bis t.u. edilizia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all’art. 94-bis, commi 1 e 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 380 del 2001, 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 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

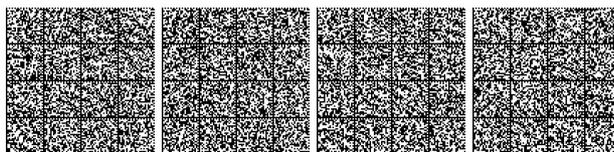
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210115



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 maggio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione - Prevista immissione su richiesta di coloro che hanno maturato il requisito in base alla legislazione regionale vigente e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo.

– Legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie), art. 3.

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

contro la Regione Siciliana (Codice fiscale 80012000826) in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in Palermo p.zza Indipendenza 1, c.a.p. 90129;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 recante «Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 10 del 12 marzo 2021, per contrasto con l'art. 14 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché con gli articoli 117, secondo comma, lettera *l*) e 3 della Costituzione, in relazione all'art. 25 del decreto legislativo n. 175/2016, quale norma interposta.

In forza della delibera assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 maggio 2021.

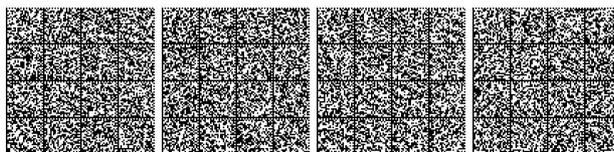
Il Consiglio dei ministri reputa che la norma regionale in epigrafe indicata sia illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'«ordinamento civile» per contrasto con l'art. 14 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana e con gli articoli 117, secondo comma, lettera *l*) e 3 della Costituzione, in relazione all'art. 25 del decreto legislativo n. 175/2016 quale norma interposta.

L'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6, rubricato «Disposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione» dispone quanto segue: «Coloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'art. 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.».

Tale disposizione regionale - nel consentire l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione anche ai dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi in ragione di oggettivi impedimenti, non meglio definiti - interviene con una riapertura dei termini in una disciplina statale di carattere transitorio, oramai chiusa.



In tal modo la norma regionale si pone in contrasto con l'art. 25 del decreto legislativo n. 175/2016 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» come modificato dal decreto-legge n. 162/2019 convertito dalla legge n. 8/2020 che così dispone:

«1. Entro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate.

3. Decorsi dodici mesi dalla scadenza dei termini di cui al comma 1, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce, d'intesa con ciascuna regione territorialmente competente, l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati».

Con tale norma statale è stato individuato, per gli anni 2020, 2021 e 2022, un nuovo meccanismo a livello nazionale per la ricollocazione del personale delle società a controllo pubblico, anche da porre in liquidazione, affidando alle regioni la tenuta e la gestione dell'elenco del relativo personale eccedente ai fini dei procedimenti di mobilità per la ricollocazione presso altre società. Alla fine del periodo transitorio la gestione dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati è affidata all'ANPAL. (Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro). Le modalità attuative del citato art. 25 del decreto legislativo n. 175/2016 sono state individuate con decreto 9 novembre 2017 del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 contiene una disciplina che contrasta con la suddetta norma nazionale e quindi eccede dalle competenze legislative della Regione Siciliana, come delineate dall'art. 14 dello Statuto, trattandosi della materia «ordinamento civile».

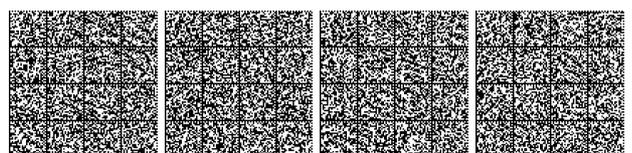
Infatti, l'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016, prevede che si applichi la disciplina del codice civile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica, pertanto, come affermato dalla Corte costituzionale, da ultimo nella sentenza n. 25 del 2020 relativa ad una legge della Regione Siciliana, occorre avere riguardo alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, atteso che «Questa Corte, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia “ordinamento civile” e ciò che invece è riconducibile alla competenza regionale, ha stabilito che sono da ricondurre alla prima “gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)” (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece nella seconda, “i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale” (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012)».

Quindi, con l'art. 3 della legge regionale in esame la Regione Siciliana ha legiferato nella materia dell'ordinamento civile la quale non rientra nelle sue competenze statutarie, in tal modo violando l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, nella quale vanno ricompresi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

Infine, la norma regionale impugnata ha l'effetto di riaprire i termini per l'iscrizione all'albo solo per i dipendenti in essa indicati, pertanto determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'intera platea dei lavoratori dipendenti da società di controllo pubblico ai sensi del citato art. 25 del decreto legislativo n. 175/2016, in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6.



Assieme all'originale notificato del presente ricorso sarà depositato l'originale estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta dell'11 maggio 2021 e della relazione allegata al verbale.

Roma, 11 maggio 2021

L'Avvocato dello Stato: SCLAFANI

21C00115

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 maggio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Modalità di copertura del disavanzo - Applicazione del disavanzo al bilancio di previsione 2019/2021 e 2020/2022.

- Legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata), e, in particolare, art. 1 e prospetti allegati relativi al ripiano del disavanzo (allegato 1.3).

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

contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale Basilicata 12 marzo 2021, n. 8, ed in particolare dell'art. 1 e dei prospetti allegati relativi al ripiano del disavanzo (allegato 1.3), come da delibera del Consiglio dei ministri in data 11 maggio 2021.

Sul B.U.R. Basilicata 13 marzo 2021, n. 19, numero speciale, è stata pubblicata la legge Regionale 12 marzo 2021, n. 8, recante «Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata -Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di Basilicata».

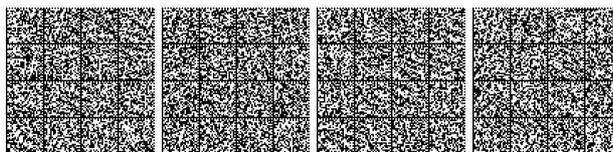
L'art. 1 della predetta legge recita: «Il rendiconto generale della Regione Basilicata, redatto ai sensi delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 118/2011 e successive modificazioni e integrazioni, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2018 è approvato con le risultanze indicate negli articoli seguenti».

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute nell'art. 1 ed i prospetti allegati relativi al ripiano del disavanzo (allegato 1.3), siano incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per il seguente

MOTIVO

Illegittimità dell'art. 1 L.R. Basilicata n. 8 del 2021 e dei prospetti allegati relativi al ripiano del disavanzo (allegato 1.3), per contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011 - art. 18, comma 1, principio 9.2.28 dell'Allegato 4/2 — (norma interposta) e con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione.

La legge regionale in esame, in particolare, all'Allegato 1.3 (recante «Analisi e modalità di copertura del disavanzo»), riportato a pagg. 715 e seguenti del Bollettino regionale n. 19/2021, espone, a pag. 766, in relazione alle modalità di copertura del disavanzo, la seguente tabella, che si riproduce fotograficamente:



Con riferimento alla tabella sopra riportata, relativamente alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018, di cui al principio applicato 13.10.3 dell'Allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011, la suddetta tabella («Modalità di copertura del disavanzo») espone un piano di rientro per il disavanzo 2018 articolato sugli esercizi 2019 - 2022.

La Relazione sulla gestione, specifica che, a seguito della citata parifica della Corte dei conti (Decisione n. 42/2020/PARI), è stato necessario rideterminare il risultato di amministrazione 2018, stabilito in misura pari ad euro 41.758.491,51.

Preliminarmente si evidenzia che il rendiconto generale per l'esercizio 2018 è stato approvato, sia da parte della Giunta che da parte del Consiglio regionale, in ritardo rispetto all'art. 18, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011 che ne fissa l'approvazione rispettivamente al 30 aprile e al 31 luglio dell'esercizio successivo.

In merito alla legge regionale in parola ed esaminato il Giudizio di parificazione del Rendiconto 2018 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata (Delibera n. 42/2020/PARI), si osserva quanto segue.

Il principio applicato 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 prevede che «il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera *b*) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Sono escluse dall'applicazione del principio le sentenze che comportano la formazione di nuove obbligazioni giuridiche per le quali non era possibile effettuare accantonamenti. È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Il principio applicato appena citato impone pertanto, nel caso di specie, che la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio.

Conseguentemente, il ripiano del disavanzo rappresentato nell'Allegato 1.3, laddove prevede il rientro del disavanzo 2018 entro il 2022, si pone in contrasto con il citato principio del decreto legislativo n. 118/2011 e configura una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., (potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici) giustificando la presente impugnazione ex art. 127 Cost.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge Regionale Basilicata 12 marzo 2021 n. 8, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

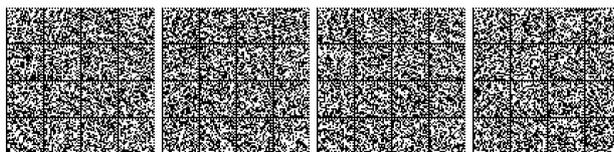
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 11 maggio 2021.

Roma, 12 maggio 2021

L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI

Il vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS



N. 72

Ordinanza del 12 febbraio 2021 del Tribunale di Lecco nel procedimento penale a carico di B.L.

Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità nei casi di cui all'art. 337 del codice penale quando il reato è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

– Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma, ultimo periodo.

IL TRIBUNALE DI LECCO

Il Tribunale di Lecco, in composizione monocratica, in persona del dott. Enrico Manzi;

Visti gli atti del procedimento penale in atto nei confronti di B.L., nato in (...) il (...) C.U.I. (...), domiciliato ai sensi dell'art. 161, comma 4 del codice di procedura penale (inidoneità del domicilio) presso lo studio legale del difensore d'ufficio Libero Assente;

Difeso d'ufficio dall'avv. Daniela Usuelli del Foro di Lecco;

Imputato del reato p. e p. dall'art. 337 del codice penale perché, in stato di ubriachezza, a bordo del treno (...) Milano Porta Garibaldi-Lecco, usava minaccia per opporsi ai pubblici ufficiali sovrintendente capo D. M. G. e assistente capo D. S. P., in servizio presso la (...) mentre compivano un atto d'ufficio consistito nel procedere alla sua identificazione in quanto segnalato dal capotreno quale soggetto privo del titolo di viaggio che aveva azionato il freno d'emergenza a treno fermo, proferendo al loro indirizzo le seguenti parole «state attenti che mi costa un euro sapere dove abitate... se non mi fate scendere adesso vi spacco la faccia adesso vi prendo a calci»;

In (...) il (...).

1. Svolgimento del processo.

Il pubblico ministero ha promosso l'azione penale contro B.L. disponendo il rinvio a giudizio con citazione diretta per il reato di cui all'art. 337 del codice penale, commesso in (...) in data (...).

Il fatto risulta descritto compiutamente nel capo di imputazione.

La difesa, facendo presente che era sua intenzione chiedere il proscioglimento dell'imputato *ex art. 469, comma 1-bis* del codice di procedura penale, ravvisando nel caso in giudizio una ipotesi di particolare tenuità, ha contestualmente sollevato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale nella parte in cui vieta di riconoscere tale causa di non punibilità per il reato per cui si procede.

2. I fatti per cui si procede - la rilevanza della questione sollevata dalla difesa.

Il caso in giudizio è descritto compiutamente nel capo di imputazione: l'imputato, sottoposto a identificazione da parte degli agenti della Polfer perché stava viaggiando privo di biglietto e aveva azionato il freno di emergenza, apostrofava gli operanti con le minacce indicate nel capo di imputazione.

Alle minacce non seguivano violenze fisiche.

L'imputato era in stato di ubriachezza ed è stato successivamente identificato mediante accompagnamento coattivo all'ufficio della Polfer di (...), ove veniva sottoposto ad accertamento dattiloscopico con il sistema AFIS.

Agli atti è stato acquisito il certificato penale da cui risulta che è incensurato.

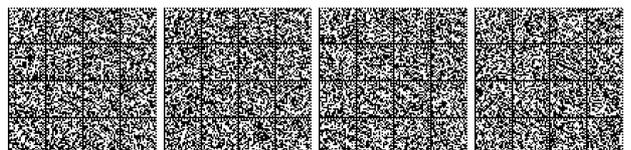
In merito alla qualificazione giuridica dei fatti si osserva che la stessa appare corretta e non si ravvisano cause di giustificazione.

Gli agenti della Polfer erano in divisa e deve quindi escludersi ogni dubbio in ordine alla consapevolezza di minacciare dei pubblici ufficiali in servizio.

L'imputato era presumibilmente ubriaco, ma questa circostanza, come è noto, non esclude la responsabilità penale *ex art. 92* del codice penale.

In relazione agli altri requisiti da valutare ai fini della applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale si osserva quanto segue:

1. Per quanto riguarda le modalità della condotta, si tratta di un comportamento certamente illecito, ma che non denota particolari professionalità criminali: l'imputato era ubriaco e aveva quindi una percezione alterata di quanto stava accadendo; egli ha agito d'impulso e comunque non ha dato alcun seguito alle minacce, limitandosi, cioè, a una pura reazione verbale, senza ricorrere a gesti violenti;



2. Il danno e/o il pericolo in concreto arrecati sono stati praticamente nulli: l'imputato è stato quasi subito identificato tramite le impronte digitali e pertanto l'azione amministrativa degli agenti, del resto perfettamente legittima, è comunque giunta allo scopo per cui era stata esercitata;

3. Il comportamento dell'imputato non ha ritardato la circolazione dei treni in quanto non è stato contestato il reato di cui all'art. 340 del codice penale;

4. Non sussiste alcuno dei casi generali di «non tenuità» di cui all'art. 131-*bis*, comma II del codice penale: non ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali; non ha adoperato sevizie; non ha profittato delle condizioni di minorata difesa delle vittime; non ha cagionato, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni delle pp.oo;

5. L'imputato è incensurato; il suo comportamento non può pertanto essere definito come «abituale»;

6. Non sussiste alcuno dei casi di «abitualità» specificati e definiti dall'art. 131-*bis*, comma III del codice penale: in particolare l'azione commessa ai danni degli agenti non è stata plurima, né reiterata, né abituale.

Alla luce di tutti questi elementi si ritiene che la richiesta della difesa, ai fini del proscioglimento dell'imputato ex art. 469 del codice di procedura penale, sia rilevante in quanto, sulla base delle considerazioni fin qui esposte, vi sarebbero fondati motivi per ritenere il reato commesso dall'imputato non punibile per «particolare tenuità».

Ciò detto, non è possibile provvedere in tal senso stante il divieto tassativo contenuto nell'art. 131-*bis* del codice penale che inibisce il riconoscimento della causa di non punibilità per il reato di cui all'art. 337 del codice penale.

Va anche aggiunto che la ultimissima versione dell'art. 131-*bis* del codice penale (come modificato dal decreto-legge n. 130/2020) non è comunque applicabile nel caso in giudizio, in quanto gli agenti di Polfer erano da qualificare come agenti di pubblica sicurezza nell'esercizio delle loro funzioni.

La questione sollevata dalla difesa, pertanto, è rilevante.

Per le ragioni che ora si esporranno si ritiene che sia anche non manifestamente infondata.

3. La non manifesta infondatezza della questione sollevata.

L'art. 131-*bis* del codice penale, come è noto, è stato introdotto nell'ordinamento penale per effetto dell'art. 1 del decreto legislativo n. 28/2015.

Con tale norma è stata inserita nel nostro sistema penale una speciale causa di non punibilità che si applica per i responsabili di reati «minori», quelli per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, qualora l'offesa sia di «particolare tenuità» in relazione a:

- a. modalità della condotta;
- b. esiguità del danno o del pericolo,

entrambe valutate secondo i parametri di cui all'art. 133 del codice penale e sempre che la condotta del responsabile non sia «abituale», secondo i criteri fissati dal terzo comma della norma.

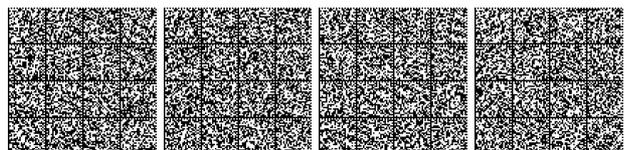
Nella sua prima versione la norma non era applicabile nelle situazioni specificate al secondo comma:

- quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali;
- quando ha adoperato sevizie;
- quando ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa;
- quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Nel 2019, per effetto della conversione in legge del decreto-legge n. 53/2019, con effetto dal 10 agosto 2019, sono stati aggiunti i seguenti casi di esclusione della causa di non punibilità (art. 16 del decreto-legge):

quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive;

nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni (esclusi quindi i reati di violenza, resistenza o oltraggio nei confronti di un incaricato di pubblico servizio).



Recentissimamente, con il decreto-legge n. 130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173/2020 (art. 7), la seconda di tali esclusioni è stata modificata nel senso di non rendere applicabile l'art. 131-*bis* del codice penale:

«nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il reato è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e nell'ipotesi di cui all'art. 343».

In merito alla natura di tale specifica causa di non punibilità pare opportuno richiamare l'inquadramento che ne è stato fatto dalla S.C. con la nota sentenza delle SS.UU. n. 13681/2016.

Secondo la Corte «il legislatore ha limitato il campo d'applicazione del nuovo istituto in relazione alla gravità del reato, desunta dalla pena edittale massima ed alla non abitualità del comportamento» perché la causa di non punibilità in questione «persegue finalità connesse ai principi di proporzione ed *extrema ratio* [...]. Lo scopo primario è quello di espungere dal circuito penale fatti marginali che non mostrano bisogno di pena e, dunque, neppure la necessità di impegnare i complessi meccanismi del processo».

Tale norma, ovviamente, deve essere applicata dal giudice con estrema prudenza e attenzione.

Nel Tribunale di Lecco e nei tribunali più vicini sul piano territoriale, anche di grandi dimensioni, si è adottata una sorta di «giurisprudenza» comune per individuare come fatto di particolare tenuità, nei reati contro il patrimonio, quelli in cui il profitto non supera l'ammontare di 100 euro.

Il legislatore, come si è già detto, fin dalla prima versione dell'art. 131-*bis* del codice penale, ha fissato dei limiti di legge alla discrezionalità del giudice dettando dei parametri generali in cui ha vietato la applicazione della causa di non punibilità.

Tali parametri, in questa originaria versione, erano solo di carattere generale e non riguardavano, se non indirettamente, specifiche fattispecie di reato.

Questa impostazione, del resto, si armonizzava con la scelta del legislatore di applicare la causa di non punibilità a tutte indistintamente le figure di reato, senza indicazioni di esclusioni per singole fattispecie, ravvisando in tutte le ipotesi in cui sia prevista la tutela penale di un bene giuridico, un campo di situazioni in cui il «peso» del processo appare inadeguato alla reale pericolosità sociale dei comportamenti tenuti.

La riforma ha consentito in questi anni di evitare il «costo sociale» del processo per la repressione di condotte marginali in cui il «danno» provocato dall'imputato è inferiore al costo del processo in termini di impiego di energie, personale, tempo e strutture, liberando l'attività del giudice penale per finalità più rilevanti.

In questa situazione, nel 2019, il legislatore ha deciso di aggiungere due ulteriori limiti alla applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale inserendo i due casi sopra specificati.

Orbene, mentre l'esclusione della causa di non punibilità alla generalità dei reati compiuti in occasioni di «manifestazioni sportive» (con tutti i rischi di stabilire in concreto cosa si intenda con questo termine, vista l'ampiezza e la genericità della definizione), purché puniti con una pena massima superiore ad anni due e mesi sei di reclusione, ricalca in qualche modo i limiti originari previsti dalla norma, la esclusione «diretta» per tre specifiche figure di reato, quelle di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale, appare assolutamente illogica e censurabile sul piano costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

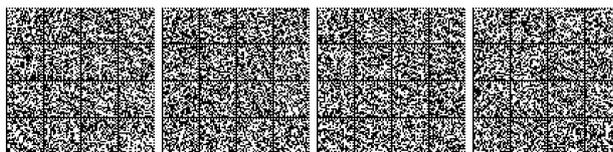
Sul punto si espongono le seguenti argomentazioni.

Violazione del principio di uguaglianza.

La nuova formulazione dell'art. 131-*bis* del codice penale crea una disparità di trattamento fra gli imputati dei reati di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale (limitatamente al caso in cui il soggetto offeso sia un pubblico ufficiale) e gli imputati di tutte le altre figure di reato, nei limiti dell'art. 131-*bis* del codice penale, primo comma e con le ulteriori limitazioni di cui ai commi II e III della norma, escludendo l'applicazione della norma, per quelle specifiche fattispecie di reato, a prescindere da ogni ulteriore considerazione.

Mentre per tutti i reati, anche quelli non «bagatellari» come l'abuso d'ufficio, la applicazione della norma non è vietata di principio, ma è affidata ad un vaglio di valutazioni indicate nei commi II e III, in questi specifici reati — e solo per questi — si inibisce al giudice ogni valutazione e si impone *tout court* il divieto di riconoscimento della causa di non punibilità.

Non si dimentica, ovviamente, che nella giurisprudenza della Corte costituzionale si è attentamente stabilito che rientra nella sfera di discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti sottoporre a sanzione penale e quali escludere da tale trattamento, ma la stessa Corte ha precisato che l'esercizio del potere legislativo, seppur autonomo e indipendente rispetto agli altri poteri dello Stato, è comunque suscettibile di censure di legittimità costituzionale nei casi di manifesta irragionevolezza (sentenza n. 207 del 2017).



La stessa Corte, con sentenza n. 156/2020, ha ribadito questo concetto estendendo la esimente ai reati per cui non è stabilito un minimo edittale, ribadendo pertanto la possibilità di sindacare le scelte del legislatore secondo il criterio della «intrinseca irragionevolezza» (punto 3.6.1 della motivazione).

È dunque possibile sospettare di incostituzionalità una scelta legislativa qualora la stessa appaia intrinsecamente irragionevole, e cioè, del tutto irrazionale, disarmonica e soprattutto foriera di trattamenti differenziati per situazioni e comportamenti sostanzialmente simili.

Con l'introduzione dell'ultima parte del comma II dell'art. 131-*bis* del codice penale — limitatamente al riferimento agli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale, è stato inibito al giudice di valutare la sussistenza della causa di non punibilità per «particolare tenuità» nei procedimenti finalizzati all'accertamento di questi reati.

Questo divieto, letto in un orizzonte che comprende tutto il sistema penale, crea una ingiustificata e irragionevole disparità rispetto a situazioni analoghe in cui, al contrario, è possibile ravvisare la causa di non punibilità.

In concreto, si tratta dei seguenti reati:

1. Art. 342 del codice penale che punisce con la sola pena pecuniaria l'oltraggio ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario, al cospetto dello stesso: la disparità di trattamento con l'oltraggio a pubblico ufficiale è evidente ed è assolutamente ingiustificabile, soprattutto considerando che fra i «corpi» o le loro rappresentanze vi sono uffici che esercitano funzioni pubbliche di rilevante importanza o prestigio, come può essere un consiglio comunale, il consiglio giudiziario e perfino il consiglio regionale in cui i membri hanno il potere di emettere atti con valore di legge regionale;

2. Art. 328 del codice penale che punisce il rifiuto o l'omissione di atti d'ufficio: in questo caso la disparità di trattamento è ancora più evidente in quanto si consente al pubblico ufficiale che commette il reato di invocare la causa di non punibilità, laddove tale facoltà è inibita al privato che offenda o usi violenza o minaccia contro lo stesso pubblico ufficiale;

3. Art. 323 del codice penale che punisce l'abuso d'ufficio: anche in questo caso appare francamente assurdo che i comportamenti posti in essere dal pubblico ufficiale possano andare esenti da pena per particolare tenuità, al contrario di quanto stabilito per i comportamenti tenuti dai privati contro i pubblici ufficiali;

4. Art. 353 del codice penale che punisce la turbativa d'asta, almeno nelle ipotesi non aggravate;

5. Lesioni aggravate commesse contro il pubblico ufficiale, al di fuori delle ipotesi di reato connesso con i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale. In questo caso l'illogicità della norma riguarda comportamenti ai danni del pubblico ufficiale: non è consentito riconoscere la non punibilità per minacce o violenze senza ricorso a vie di fatto, ma è invece possibile per lesioni inferte allo stesso soggetto passivo.

Altra disparità, inoltre, a bene vedere, riguarda le stesse norme citate dall'art. 131-*bis*, II comma del codice penale.

Appare illogico «proteggere» il pubblico ufficiale da violenze, minacce e ingiurie e non accordare la stessa tutela all'incaricato di pubblico servizio, quale può essere, soprattutto in questi tempi di pandemia, un medico del Pronto soccorso i cui compiti sono spesso vitali ed insostituibili per la tutela e la cura delle persone ammalate.

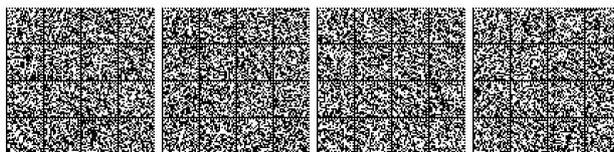
La questione oggi in esame riguarda, in realtà, il rapporto fra privati e pubblici ufficiali e attiene alla concezione stessa dello stato di diritto in una società democratica.

La norma che si sospetta di illegittimità, in effetti, pone il pubblico ufficiale su un piano di superiorità rispetto al privato, attribuendo al primo una tutela rafforzata tipica degli Stati autoritari.

Non a caso — lo si ricorda solo per inquadrare storicamente la vicenda — uno dei primi atti compiuti dallo Stato democratico e liberale dopo l'inausta stagione del regime fascista era stato quello di reintrodurre l'istituto della «reazione legittima agli atti arbitrari», già presente nel codice penale Zanardelli del 1889 (articoli 192 e 199), cancellata dal codice del 1930 e finalmente reinserita nell'ordinamento per effetto dell'art. 4 del decreto legislativo Lgt. 14 settembre 1944, n. 288 (oggi art. 393-*bis* del codice penale).

A prescindere da queste considerazioni storiche, comunque, appare francamente assurdo e privo di logica intrinseca tutelare una categoria di cittadini in qualche modo «infallibili» solo perché investiti di un pubblico ufficio, come se lo Stato dovesse anteporre alla signoria della legge e al principio di uguaglianza, un malinteso e antistorico principio di autorità, figlio delle filosofie autoritarie e antidemocratiche che hanno così tragicamente ferito la nostra comunità nazionale.

La stessa Corte costituzionale, del resto, nella storica sentenza n. 341 del 1994, nel dichiarare la illegittimità dell'art. 341 del codice penale nella parte in cui stabiliva un minimo della pena di sei mesi di reclusione (dodici volte superiore al minimo allora in vigore per la «comune» ingiuria) aveva stigmatizzato la «concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini tipica di quell'epoca storica e discendente dalla matrice ideologica allora dominante, concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma un rapporto strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima».



Non vi sono quindi ragioni per conservare nella legislazione penale una norma che discrimini — in modo razionale e ragionevole — gli imputati per i delitti di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale, impedendo agli stessi di invocare la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale.

Le altre clausole restrittive previste nel comma 2 dell'art. 131-*bis* del codice penale introducono disposizioni che qualificano come non tenue un certo elemento del fatto storico: la condotta, la gravità dell'evento (o del pericolo) o la colpevolezza dell'agente; le deroghe introdotte per specifiche norme, invece, violano il principio di uguaglianza perché incidono in modo irragionevole nel quadro complessivo del sistema penale.

Poiché il presente giudizio riguarda un caso di resistenza a pubblico ufficiale *ex art.* 337 del codice penale, si limita la questione da sottoporre alla Corte costituzionale a tale norma.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma II, ultimo periodo, del codice penale per contrasto con l'art. 3, comma 1 della Costituzione nella parte in cui dispone che «l'offesa non può essere altresì ritenuta di particolare tenuità (...) nei casi di cui agli articoli (...) 337 (...), quando il reato è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni (...);»;*

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Comunicato a pubblico ministero e difensore in udienza. La notifica al difensore vale anche come notifica all'imputato assente;

Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Lecco, 12 febbraio 2021

Il Giudice: MANZI

21C00111

N. 73

*Ordinanza dell'11 dicembre 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria
sul ricorso proposto da S.M. contro Ufficio territoriale del governo di Reggio Calabria e Ministero dell'interno*

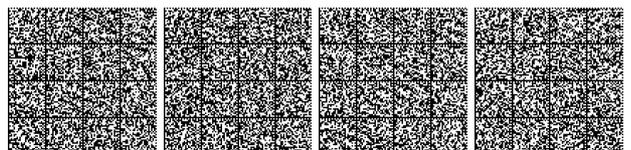
Mafia e criminalità organizzata - Informazione antimafia interdittiva - Mancata previsione che il prefetto nell'adozione del provvedimento possa valutare la sua incidenza sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 92.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

ha pronunciato la presente



ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 151 del 2020, proposto da M.S., quale titolare del «...» di S.M., rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Falcone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via Arghillà n. 62 - Villa San Giuseppe;

Contro l'Ufficio territoriale del governo Reggio Calabria, Ministero dell'interno, ciascuno in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, domiciliataria *ex lege* in Reggio Calabria, via del Plebiscito n. 15;

PER L'ANNULLAMENTO

Del certificato con esito interdittivo rilasciato dalla Prefettura di ... Ufficio territoriale del governo del ... prot. uscita n. ... e della nota n. ... del ... ove è riportata la motivazione, notificata contestualmente;

Nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio, prodromico, concernente, connesso o consequenziale, anche non conosciuto e comunque lesivo degli interessi della ricorrente comprese le indagini istruttorie sottese agli atti impugnati, di cui non si conoscono gli estremi e/o il contenuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio territoriale del governo Reggio Calabria e del Ministero dell'interno;

Visto l'art. 79, comma 1, codice procedura amministrativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2020 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori, mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, come specificato nel verbale;

1. M.S., nella qualità di titolare dell'impresa individuale «...» di S.M., con il ricorso in epigrafe ha chiesto l'annullamento dell'informazione interdittiva antimafia emessa dal prefetto di ... il 27 febbraio 2020, prot. n. ... e della nota n. ... del 27 febbraio 2020 ove è riportata la motivazione dell'atto prefettizio, notificata contestualmente.

2. Il gravato provvedimento si fonda, per un verso, sui precedenti e le parentele del marito della ricorrente (R.D. imputato e detenuto per reati di mafia, accusato di svolgere il ruolo di capo-promotore-organizzatore della cosca denominata ... operante in ..., per altro verso, sui rapporti anche economici della stessa S. con il citato R.D., atteso che, fino al 19 dicembre 2013, la ricorrente è stata socia della «...», il cui amministratore unico è il ripetuto R.D., che gestisce quindi un'attività commerciale analoga a quella della S.

Ancora il provvedimento impugnato evidenzia il contesto parentale fortemente controindicato della stessa ricorrente, atteso che il padre (S.P.) risulterebbe pure lui contiguo alla cosca R.; il fratello (S.S.), controllato in diverse occasioni con soggetti ritenuti contigui ad organizzazioni mafiose, annovera alcuni precedenti penali e lavora alle dipendenze della ..., impresa già destinataria di interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di ... il 9 agosto 2013; la sorella (S.S.) infine, è pure lei gravata da pregiudizi penali per attività di gestione rifiuti non autorizzata, violazione di leggi ambientali ed in materia di edilizia, e risulta essere amministratore e socio unico della citata.

3. Contro il detto provvedimento interdittivo insorgeva, perciò, la ricorrente con il presente ricorso affidato a molteplici censure, con le quali ci si duole dell'insanabile violazione di legge che affliggerebbe i provvedimenti gravati che sarebbero stati adottati in assenza dei prescritti presupposti di legge. Parte ricorrente ha inoltre dedotto, plurimi, profili di illegittimità costituzionale e non conformità alla normativa EDU di alcune disposizioni del Codice antimafia, tra cui gli articoli 67, 89-bis, 92 e 94.

4. In data 14 aprile 2020 si è costituita con memoria l'amministrazione intimata che, nel chiedere il rigetto del ricorso, alla luce del profondo legame tra la ricorrente e le cosche sopra menzionate, e della attendibilità della valutazione compiuta dall'Autorità prefettizia, ha sostenuto che sarebbero manifestamente infondati i rilievi di incostituzionalità, ed i profili di violazione del diritto eurounitario *ex adverso* evidenziati.

5. Con ordinanza cautelare n. 85 del 23 aprile 2020, il collegio ha accolto la domanda di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati.

Esaurita la fase cautelare, la causa è stata discussa all'udienza pubblica del 15 luglio 2020 durante la quale sono stati uditi per le parti i difensori, mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, all'esito della quale la causa è stata nuovamente discussa dal collegio alla Camera di consiglio del 18 novembre 2020 e decisa quindi in primo grado con sentenza parziale di questa sezione, n. 695 del 9 dicembre 2020.



Tale sentenza non definitiva ha respinto (ritenendoli non fondati) i motivi di ricorso dedotti dalla parte ricorrente, ivi comprese le ripetute eccezioni di legittimità costituzionale e non conformità alla normativa EDU di alcune disposizioni del Codice antimafia, ad eccezione di un profilo, prospettato dalla difesa della ricorrente con il terzo ordine di censure, con il quale si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo n. 159/2011.

Viene evidenziata, in particolare, la disparità di trattamento tra i soggetti destinatari di una misura di prevenzione e quelli attinti da informazione antimafia interdittiva, che deriverebbe dal fatto che, soltanto per i primi, il comma 5 dell'art. 67 del decreto legislativo n. 159/2011 prevede che «le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia». Tale misura infatti, non è prevista in materia di informazione antimafia a contenuto interdittivo. La circostanza che in materia di interdittive antimafia sia preclusa al prefetto, quale autorità che adotta l'atto, la possibilità di escludere le decadenze ed i divieti previsti, nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla sua famiglia, concretizzerebbe un'evidente ed irragionevole disparità di trattamento.

6. Il collegio reputa la questione dedotta rilevante perché la ricorrente, oltre ad aver espressamente sollevato in ricorso la riferita eccezione di legittimità costituzionale, ha evidenziato (con la domanda di misure cautelari monocratiche) che l'attività aziendale costituisce l'unica fonte di reddito della propria famiglia e che, in mancanza di essa, non avrebbe la possibilità di mantenere quattro figli conviventi di cui tre minori. Inoltre, per effetto del gravato provvedimento, si porrebbe la indifferibile necessità di licenziare otto dipendenti assunti con contratto a tempo pieno ed indeterminato i quali, considerato il periodo di crisi/emergenza, non troverebbero facilmente una nuova collocazione lavorativa.

In presenza dell'attuale quadro normativo, (anche) questo motivo di censura dovrebbe essere rigettato, stante che l'art. 92 del decreto legislativo n. 159/2011 come detto, non contempla la possibilità per il prefetto di prendere in esame gli effetti che dal provvedimento interdittivo derivano, dal che consegue la rilevanza della prospettata questione di costituzionalità.

Laddove venisse tuttavia accolta la questione di legittimità costituzionale dianzi sinteticamente prospettata, il presente giudizio avrebbe un esito diverso, in quanto la riconosciuta incostituzionalità *in parte qua* della norma oggetto di applicazione determinerebbe, per l'appunto, l'annullamento dell'informazione antimafia interdittiva adottata a carico della ricorrente dall'autorità prefettizia, senza alcuna valutazione delle conseguenze del provvedimento interdittivo sui mezzi di sostentamento della S. e dei suoi familiari.

Il tribunale ritiene, peraltro, che la norma, come formulata, non lasci margini per una sua eventuale lettura costituzionalmente orientata, dato che la lettera della stessa non contempla affatto l'attribuzione alla ripetuta autorità prefettizia di un potere di valutazione analogo a quello di cui gode il giudice, ai sensi del citato art. 67, comma 5, decreto legislativo n. 159/2011.

7. Ad avviso di questo giudice, sussiste, altresì, la non manifesta infondatezza della questione, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

7.1. Richiamata la natura «cautelare e preventiva» delle interdittive antimafia su cui la giurisprudenza amministrativa concorda (per tutte, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3), ritiene il collegio che l'impossibilità per il prefetto deputato ad emanare il provvedimento interdittivo di esercitare i poteri previsti nel caso di adozione delle misure di prevenzione dall'art. 67, comma 5 del decreto legislativo n. 159 del 2011, possa concretizzare un'irragionevole violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione.

Posto, infatti, che le interdittive antimafia e le misure di prevenzione partecipano della medesima natura di provvedimenti idonei ad assicurare un'anticipata difesa della legalità e sono altresì accomunate dalle medesime conseguenze decadenziali previste dall'art. 67 del decreto legislativo n. 159/2011, la circostanza che il legislatore non abbia previsto la possibilità che l'autorità amministrativa preposta ad adottare il provvedimento interdittivo valuti l'incidenza di esso sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia, sembrerebbe concretizzare un'irragionevole disparità di trattamento.

Rammenta inoltre il collegio come la medesima questione fu giudicata dalla Corte costituzionale (con la richiamata sentenza n. 57/2020) meritevole di rimediazione da parte del legislatore, ma non fu oggetto di una pronuncia specifica poiché, contrariamente a quanto avvenuto nella vicenda per cui è causa, non dedotta in modo autonomo in quel procedimento.

Va osservato altresì sul punto come, a parere di questo collegio, la temporaneità del provvedimento interdittivo non appaia idonea a legittimare la disparità di trattamento tra i destinatari di interdittiva antimafia e di misure di prevenzione, atteso che dodici mesi (periodo di validità dell'informativa antimafia ai sensi dell'art. 86, comma 2 del decreto



legislativo n. 159 del 2011, come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 57/2020) di inattività appaiono un periodo ampiamente sufficiente a pregiudicare in modo definitivo qualsiasi attività di impresa, cagionando *un vulnus* evidente a chi da quell'attività dovesse trarre i mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia.

Né la disparità è esclusa per il fatto che ai sensi dell'art. 34-*bis*, comma 6 del decreto legislativo n. 159 del 2011 «Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'art. 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera *b*) del comma 2 del presente articolo ...». Il controllo giudiziario infatti sospende, per il tempo della sua durata, gli effetti dell'interdittiva senza eliminarli e la sua applicazione, rimessa alla valutazione del tribunale competente, è eventuale ed è condizionata dall'impugnazione del provvedimento interdittivo. Esso, in ogni caso, interviene quando questo ultimo ha già, almeno in parte, dispiegato i suoi effetti e non riabilita l'impresa ma, al contrario, presuppone la sussistenza e la permanenza del ripetuto provvedimento interdittivo (Consiglio di Stato, sezione V, n. 3268/2018). Data la natura del controllo giudiziario e atteso che da esso, come detto, discende la mera sospensione degli effetti dell'interdittiva (destinata, in quanto tale, ad operare per i rapporti futuri e non anche per il pregresso), non è neppure possibile riconoscere a tale misura una efficacia retroattiva, dalla quale discenda l'automatico travolgimento degli atti medio tempore adottati dall'amministrazione.

Con riguardo al profilo della ritenuta violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione pare, infine, opportuno ricordare che la ragionevolezza delle leggi è corollario del principio di uguaglianza ed esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate, o congruenti, rispetto al fine perseguito dal legislatore, con la conseguenza che sussiste la violazione di tale principio laddove, come nel caso di specie, pare possibile riscontrare una contraddizione tra disposizioni legislative ispirate alla tutela del medesimo interesse pubblico.

8. Ad avviso di questo giudice, la questione di legittimità costituzionale va posta anche in relazione all'art. 4 della Costituzione.

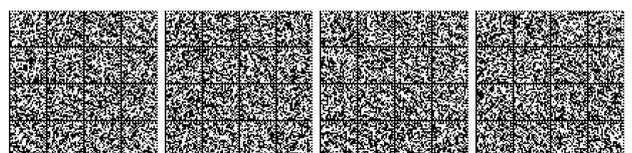
I richiamati effetti derivanti dall'adozione di un'informativa interdittiva, incidono in maniera pervasiva sull'attività svolta dai soggetti che ne sono colpiti, inibiti non solo ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione ma anche ad attività private, sottoposte a regime autorizzatorio, che possono essere intraprese su segnalazione certificata di inizio attività da parte del privato alla pubblica amministrazione (in termini da ultimo, Consiglio di Stato, sezione III, 20 gennaio 2020, n. 452).

Tanto premesso, appaiono evidenti gli effetti inibitori di tali provvedimenti sul diritto al lavoro di chi da essi venga attinto. Osserva il collegio come il diritto al lavoro costituisca diritto fondamentale di tutti i cittadini, e se tale deve ritenersi anche per il detenuto, per il quale il lavoro costituisce altresì componente essenziale del trattamento rieducativo (Corte costituzionale n. 532 del 2002), a maggior ragione lo si deve ritenere tale per soggetti colpiti da un provvedimento di natura cautelare e preventiva, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, emesso da un'autorità amministrativa sulla base della regola causale del «più probabile che non», alla cui discrezionalità è rimessa l'attivazione del contraddittorio procedimentale e che, in ogni caso, nell'adozione del provvedimento in questione, non può tenere conto dell'eventualità che esso depauperi i mezzi di sostentamento che chi ne è colpito trae dal proprio lavoro.

In altri termini, se il pieno sindacato sui fatti posti alla base dell'interdittiva, esercitato tenendo conto delle allegazioni della parte privata, consente di attuare nel processo quel contraddittorio che l'esigenza di contrastare efficacemente le mafie impedisce nel procedimento, tuttavia poiché i procedimenti in questione possono sfociare in provvedimenti idonei ad incidere sul diritto al lavoro dei loro destinatari, allora dovrebbe essere assicurato a questi ultimi che l'autorità prefettizia a ciò deputata, valuti se l'adozione dei provvedimenti in questione non pregiudichi irrimediabilmente le condizioni economiche dei destinatari,

9. Il collegio dubita, infine, della compatibilità della disposizione in esame con i diritti della difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Sul punto va sottolineato preliminarmente che il procedimento finalizzato all'emissione dell'informazione antimafia nel nostro ordinamento non sconta una totale assenza di contraddittorio, ma conosce una interlocuzione eventuale, prevista dall'art. 93, comma 7 del decreto legislativo n. 159 del 2011, secondo cui il prefetto competente al rilascio dell'informazione, ove lo ritenga utile, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite, invita in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione utile.

Ciò posto, come è noto «ai sensi dell'art. 67, comma 1, lettera *g*) del decreto legislativo n. 159/2011, è preclusa al soggetto colpito dall'interdittiva antimafia ogni possibilità di ottenere “contributi, finanziamenti e mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali”, stante l'esigenza di evitare ogni esborso



di matrice pubblicistica in favore di imprese soggette ad infiltrazioni criminali» (*cf.*, da ultimo, Consiglio di Stato, sezione III, 4 marzo 2019, n. 1500; Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 6 aprile 2018, n. 3). In sostanza, l'adozione di un'informativa interdittiva nei confronti di un operatore, determina sempre e comunque in capo allo stesso uno stato di parziale incapacità giuridica, sì da determinare «la insuscettività ... ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinano (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la pubblica amministrazione» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 6 aprile 2018, n. 3).

Tanto premesso, se è per un verso evidente che, in alcune circostanze, «la discovery anticipata, già in sede procedimentale, di elementi o notizie contenuti in atti di indagine coperti da segreto investigativo o in informative riservate delle Forze di polizia, spesso connessi ad inchieste della magistratura inquirente contro la criminalità organizzata e agli atti delle indagini preliminari, potrebbe frustrare la finalità preventiva perseguita dalla legislazione antimafia ...» (Consiglio di Stato, sezione III, 31 gennaio 2020, n. 820), è anche vero, alla luce delle spiegate conseguenze che gravano sugli operatori economici raggiunti dall'interdittiva, che precludere ai destinatari di detto provvedimento la possibilità di sottoporre all'autorità prefettizia le possibili conseguenze di esso, in termini di depauperamento dei mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia sembra integrare la violazione anche dell'art. 24 della Costituzione.

Questo collegio non ignora che nell'interpretazione che ne dà il giudice delle leggi il diritto alla difesa non si estende nel suo pieno contenuto oltre la sfera della giurisdizione sino a coprire ogni procedimento contenzioso di natura amministrativa, ma ciò non significa che non possa avere riflessi anche in altri ambiti, rispecchiando un valore inerente ai diritti inviolabili della persona (Corte costituzionale, sentenza n. 128/1995).

10. Ciò premesso, questo tribunale sospende il presente giudizio e solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, con il diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Costituzione e con il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nei limiti di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, secondo comma, 4 e 24 della Costituzione e dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti nominativamente citati nel presente provvedimento.

Così deciso in Reggio Calabria nelle camere di consiglio del giorno 15 luglio 2020 e del giorno 18 novembre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, presidente;

Agata Gabriella Caudullo, referendario;

Antonino Scianna, referendario, estensore.

L'estensore: SCIANNA

Il presidente: CRISCENTI



n. 74

Ordinanza del 9 febbraio 2021 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Andaloro Angelica e altri contro il Ministero dell'istruzione e altri

Impiego pubblico - Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e abilitazione del personale docente nella scuola - Concorso ordinario e procedura straordinaria per docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado, nonché concorsi ordinari per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria per l'insegnamento di sostegno - Prevista ammissione con riserva dei soggetti iscritti ai percorsi di specializzazione all'insegnamento di sostegno (TFA/S) avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 126 del 2019 - Scioglimento positivo della riserva solo nel caso di conseguimento del relativo titolo di specializzazione entro il 15 luglio 2020.

- Decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159, art. 1, comma 18-ter.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE VI)

Ha pronunciato la presente ordinanza sui ricorsi riuniti:

A) — NRG 8728/2020, proposto da Angelica Andaloro, Filomena Barletta, Maria Lidia Contu, Sonia D'Ignazio, Maria Grazia Del Giudice, Giacomo Di Marco, Simona Ferraro, Paola Frisenda, Zaira Matera, Angela Olita, Anita Pelaggi, Giusy Perilli, Federica Turco e Marta Viridis, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Esterdonatella Longo e Ida Mendicino, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia,

contro il Ministero dell'istruzione, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e

il Dipartimento per il sistema educativo e di formazione del Ministero dell'istruzione, nonché gli Uffici scolastici regionali per il Friuli-Venezia Giulia, per il Lazio, per la Lombardia, per il Piemonte, per la Sardegna, per la Sicilia, per la Toscana e per il Veneto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

B) — NRG 8733/2020, proposto da Leonarda Cuntuliano, Annarita Favilla, Manica Conny Gemmini, Mariarita Meli e Letizia Pistone Letizia, tutte rappresentate e difese dagli avvocati Ida Mendicino ed Esterdonatella Longo e, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia,

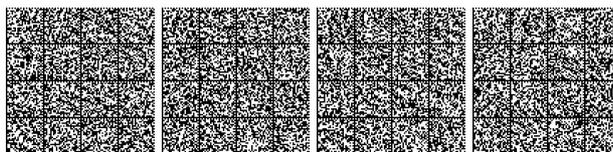
contro il Ministero dell'istruzione, nonché gli Uffici scolastici regionali per il Piemonte, per la Puglia, per la Sicilia e per l'Abruzzo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

C) — sul ricorso NRG 8729/2020, proposto da Roberta Amoroso, Angelica Andaloro, Rocchina Carlucci, Andrea Caruso, Loredana Coppola, Chiara Costa, Ornella D'Angelo, Nico Disabato, Benedetto Galifi, Alessandro Lucchetti, Rita Montalbano, Nicola Napoli, Giusy Perilli, Michele Pesce, Chiara Piergiovanni, Alessandro Ranieri e Roberta Brizioli, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Esterdonatella Longo e Ida Mendicino, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia,

contro il Ministero dell'istruzione e gli Uffici scolastici regionali per il Lazio, per la Lombardia, per il Molise, per il Piemonte, per la Puglia, per la Sicilia, per la Toscana e per l'Abruzzo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e

il Dipartimento per il sistema educativi e di formazione e l'Ufficio scolastico regionale per la Liguria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio,

per la riforma quanto al ricorso n. 8728/2020: dell'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sezione III, n. 5696/2020, resa tra le parti e concernente la mancata ammissione delle appellanti al concorso straordinario, per titoli ed esami, per l'immissione in ruolo di personale docente su posti comuni e di sostegno dall'a.s. 2020/21, in quanto iscritti ai TFA/Sostegno non avviati entro il 29 dicembre 2019,



quanto al ricorso n. 8733/2020: dell'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sezione III, n. 5790/2020, resa tra le parti ed avente il medesimo oggetto della precedente

e, quanto al ricorso n. 8729/2020: dell'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sezione III, n. 5787/2020, resa tra le parti ed avente il medesimo oggetto delle precedenti;

Visto l'art. 62 del codice di procedura amministrativa;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio solo del Ministero dell'istruzione e degli Uffici scolastici regionali meglio indicati in premessa;

Vista le impugnate ordinanze cautelari con cui il Tribunale amministrativo regionale ha respinto le domande cautelari presentate dalle parti ricorrenti in primo grado;

Relatore alla camera di consiglio del 21 gennaio 2021 il cons. Silvestro Maria Russo;

Dato atto che l'udienza si svolge ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma «Microsoft Teams», come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del segretario generale della giustizia amministrativa;

Ritenuto che:

la Angelica Andaloro e consorti dichiarano d'esser tutti docenti precari, idonei all'insegnamento per le rispettive classi di concorso ed iscritti ai tirocini formativi attivi-TFA/Sostegno, quinto ciclo (2019/20), ossia ai percorsi di specializzazione annuali, a numero chiuso, tenuti presso le università e gli altri istituti autorizzati, al fine di conseguire la specializzazione sul sostegno didattico agli alunni disabili nelle scuole di ogni ordine e grado;

fissato in quarantamila il numero massimo di docenti da avviare al quinto ciclo di TFA, col decreto ministeriale 12 febbraio 2020, n. 95, il Ministero dell'università e della ricerca-MUR aveva fissato sì al 2/3 aprile 2020 le prove preselettive ed indicato al mese di maggio 2021 il termine ultimo entro cui tali percorsi si sarebbero dovuti concludere;

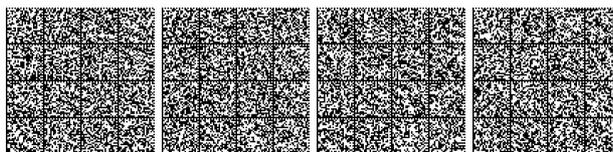
a causa della pandemia di COVID-19, il Ministero dell'università e della ricerca è stato costretto a differire più volte tali date, poi definite al 29 settembre/1° ottobre 2020 per le prove d'esame ed al 16 luglio 2021 per il fine corso;

nel frattempo, allo scopo d'assicurare la stabilità dell'insegnamento nelle istituzioni scolastiche, porre rimedio alla grave carenza di personale di ruolo nelle scuole statali e ridurre il ricorso a forme di precariato mediante contratti a termine, è intervenuto l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (conv. modif. dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159), che ha previsto un concorso straordinario, per titoli ed esami, preordinato all'immissione in ruolo di personale docente su posti comuni e di sostegno a partire dall'a.s. 2020/21 in poi, stabilendo al successivo comma 5 i relativi requisiti d'ammissione;

in virtù del successivo comma 18-ter, «... sono ammessi con riserva al concorso ordinario e alla procedura straordinaria di cui al comma 1, nonché ai concorsi ordinari, per titoli ed esami, per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria, banditi negli anni 2019 e 2020 per i relativi posti di sostegno, i soggetti iscritti ai percorsi di specializzazione all'insegnamento di sostegno avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La riserva è sciolta positivamente solo nel caso di conseguimento del relativo titolo di specializzazione entro il 15 luglio 2020...»;

è stato quindi emanato il decreto del direttore del Dipartimento n. 510 del 23 aprile 2020, con il quale il Ministero dell'istruzione ha indetto siffatto concorso straordinario, per titoli ed esami, stabilendo pure l'ammissione con riserva ex art. 1, comma 18-ter dei docenti iscritti ai TFA/Sostegno, se avviati entro il 29 dicembre 2019 (data d'entrata in vigore della legge di conversione n. 159/2019);

giò rammentare l'immanenza della predetta clausola di riserva nell'ordinamento scolastico e tra i requisiti generali d'ammissione ai concorsi per il personale docente nelle scuole di ogni ordine e grado, fin dall'art. 402, comma 1, alinea del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, che permise la partecipazione a siffatti concorsi anche di coloro i quali fossero iscritti all'ultimo anno dei corsi di studi universitari per il conseguimento della specializzazione ex art. 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, e, seppur tali norme furono nel frattempo abolite dall'attuale sistema concorsuale delineato dagli articoli 5 e 21 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, senza soluzione di continuità era stato previsto ed attuato, passando per il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227, il sistema dei TFA per il sostegno didattico di cui all'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 416, attuato, per quanto d'interesse, dall'art. 13 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, n. 249, e dal decreto ministeriale 30 settembre 2011 (sulle modalità di svolgimento dei relativi corsi);



avverso tale clausola e quella sull'obbligo di presentazione solo in via telematica della domanda di partecipazione al citato concorso la sig. Andaloro e consorti si son gravati innanzi al Tribunale amministrativo regionale Lazio, con tre distinti, ma sostanzialmente identici ricorsi, deducendo vari profili di censure e sollevando questioni di legittimità costituzionale sul medesimo art. 1, comma 18-ter, e di pregiudiziale comunitaria ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

L'adito Tribunale amministrativo regionale, con le ordinanze n. 5696 del 9 settembre 2020 e le ordinanze n. 5787 e n. 5790 del 10 settembre 2020, ha in varia guisa respinto le tre istanze cautelari attoree per assenza del *fumus boni juris*, precisando, ma soltanto nella prima, che «... non vi siano i presupposti per equiparare la situazione dei frequentatori del quarto corso dei Tirocini formativi attivi-Sostegno 2019/2020 con quella dei ricorrenti in quanto l'esclusione dalla partecipazione al concorso è conseguenza di una previsione normativa la cui contestazione è ipotizzabile nella fase di merito...»;

Considerato in diritto che:

gli appellanti contestano, nei rispettivi ricorsi — che vanno qui riuniti per una trattazione univoca e congiunta —, il difetto di motivazione delle ordinanze gravate, nonché vari profili di illegittimità costituzionale e comunitaria, non esaminate o rinviare in modo espresso o tacito alla trattazione delle tre cause nel merito;

reputa invece il Collegio, stante la ristrettezza dei tempi per la partecipazione degli appellanti al concorso in argomento, di non condividere l'assunto del Tribunale amministrativo regionale in ordine alla (mera) eventualità di trattare le questioni di legittimità costituzionale e di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea soltanto alla fase del merito;

con ogni evidenza, nel caso in esame, la misura cautelare è in sé garanzia essenziale e strumento necessario per soddisfacimento, in via interinale e ove vi siano anche minimi ma ragionevoli profili di fondatezza della pretesa azionata, dei legittimi interessi oggetto del giudizio, nonché strumento volto ad evitare che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio non solo grave, ma addirittura irreversibile in capo agli appellanti a causa della peculiare conformazione delle regole del procedimento concorsuale;

per il Collegio, quindi ed affinché si possa valutare con esattezza la domanda cautelare attorea, in un contesto ove l'effetto preclusivo promani non da un atto amministrativo (pur se discrezionale) o da un'interpretazione della norma superabile in giudizio attraverso la ricostruzione più attenta di tutti gli istituti implicati, bensì direttamente dalla fonte primaria, s'appalesa dirimente proporre fin d'ora la questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, comma 18-ter, del decreto-legge n. 126/2019 (nei termini che si vedranno tra poco);

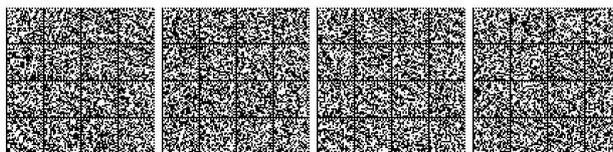
tutto questo perché rilevante e non manifestamente infondata s'appalesa tal questione rispetto alla preclusione che tal norma pone alla possibilità di partecipazione, peraltro con riserva, al concorso bandito dal DDG n. 510/2020, che tal disposizione ha ovviamente replicato tal quale di soggetti che si trovano al momento dell'indizione della procedura straordinaria nella medesima situazione di altri abilitandi ammessi ma con l'unica differenza che il loro ciclo di abilitazione è stato avviato il 12 febbraio 2020 (decreto ministeriale n. 95 del 2020), in data successiva alla data di conversione del decreto-legge n. 126 del 2020 (29 dicembre 2019), ma comunque precedente l'indizione del concorso straordinario (decreto 23 aprile 2020 n. 510);

è per vero avviso del Collegio l'impossibilità sia di rendere allo stato un qualunque responso definitivo sulla domanda cautelare — non potendo il chiaro dato testuale (o, se si vuole, la sottesa ed altrettanto precisa scelta del legislatore) né esser forzato in via di sola interpretazione, né esser assecondato se, come appare, il suo risultato applicativo porti a risultati paradossali —, sia di rinviare alla fase di merito l'eventuale questione di legittimità costituzionale;

in caso contrario si verificherebbe, di fatto (cioè a causa della mera sfasatura temporale tra l'avvio postergato del quinto ciclo di TFA, rispetto ai tempi programmati di esso, e la regola sull'indiziane del concorso straordinario, peraltro rinviato al 15 febbraio 2021), quella nociva *mora iudicii* che il giudizio cautelare deve evitare specie se, come nel caso in esame, occorra apprestare una rapida piena tutela prima della decisione sul merito, in relazione al ristretto e inderogabile termine di partecipazione a tal procedura selettiva;

come si vede, il difetto di ragionevolezza e d'imparzialità, che gli appellanti imputano al termine apposto per legge, si ravvisa non tanto in quest'ultimo in sé, quanto nella sua rigidità, aggravata per il non aver il legislatore previsto un rimedio perequativo nel caso, tutt'altro che infrequente, di mancato rispetto, pur se fortuito, della scansione annuale nell'attivazione dei corsi TFA, neppure in sede di normativa emergenziale conseguente alla pandemia di COVID-19, quantunque quest'ultima abbia imposto lo slittamento sia del quinto ciclo di TFA che del concorso straordinario;

in caso di legge provvedimento che preveda un'ammissione con riserva di alcuni soggetti, concretamente individuati, il legislatore, per assicurare insieme il rispetto dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e, del pari, di buon andamento dell'amministrazione, avrebbe dovuto fare riferimento non alla data di conversione in legge del decreto ma all'attivazione della procedura abilitativa c.d. TFA in data antecedente a quella di indizione della procedura concorsuale straordinaria;



non sfugge al Collegio, per un verso, come ogni concorso, qual che sia la sua natura, fissi una propria dimensione temporale circa il possesso dei requisiti d'ammissione, per cui è fisiologico il fatto che taluni aspiranti non facciano comunque in tempo a divenire candidati, senza che ciò, di per sé solo implichi un intento discriminatorio e, per altro verso, come la regola di limite (a certo tempo dato *ex lege*) alla partecipazione al concorso *de quo*, esprima sì una funzione agevolativa (ammissione con la riserva di concludere positivamente il ciclo TFA/S), ma non di stretta interpretazione, come predica invece la pubblica amministrazione resistente, liquidando la domanda attorea a guisa di un'indebita dilatazione anche a favore di soggetti che sono, al momento del bando (in realtà, del termine di legge), ben lungi dall'essere ammessi ai corsi TFA/S riguardando invece proprio soggetti ammessi a detti corsi;

il Collegio non condivide tal impostazione, poiché l'agevolazione *de qua* non è una mera deroga al possesso della specializzazione qual requisito d'ammissione al concorso stesso, bensì un regime differenziato d'ausilio per consentire, grazie all'ammissione degli specializzandi o abilitandi, il ravvicinamento tra il tempo della loro specializzazione e quello dell'assunzione in ruolo di essi;

pertanto detta agevolazione vale certo per i destinatari, ma è posta pure nell'interesse generale al reclutamento di docenti muniti, o in via di raggiungimento, della specializzazione sul sostegno — qualifica, questa, che dà effettività al diritto allo studio degli studenti diversamente abili —, tant'è che tutti i cicli di TFA/S son preordinati ad assicurare un definito, ma costante gettito di docenti specializzati da immettere nei ruoli in tempi i più brevi possibili;

Considerato allora che:

tuttavia, il termine, relativo al possesso dei requisiti d'ammissione al concorso non è un parametro nella libera disponibilità del legislatore, quando, definita l'architettura dei requisiti stessi, il termine a data fissa, neutro se la scansione tra reclutamento e specializzazione mantenga il passo ipotizzato dal legislatore stesso (attivazione del TFA/S - termine di partecipazione al concorso), è irrazionale e perturbatore quando tal scansione non sia più governabile per un accumulo di eventi non previsti e non risolubili dal mantenimento della data indicata dalla legge;

se conclamato è lo scopo del concorso straordinario (più rapido riassorbimento di detto precariato sia pur nel limite dei trentaduemila posti a disposizione), gli eventi straordinari, che già hanno perturbato la citata scansione, si son riverberati pure sullo stesso procedimento selettivo, il quale ha a sua volta subito, non diversamente da quel ch'è accaduto al quinto ciclo dei TFA, una riconfigurazione ancora *in itinere* dei suoi tempi di svolgimento, a causa dei noti fatti pandemici;

quindi il quinto ciclo ed il concorso si son sovrapposti ma non definiti, così fluidificando nel tempo i relativi assetti tali che, all'odierna udienza camerale (gennaio 2021), si può veder ancora attuale una situazione se non identica, certo simile al modello cronologico descritto dall'art. 1, comma 18-ter, del decreto-legge n. 126/2019, con in più le inderogabili date fissate da quest'ultimo recate, sia per l'ammissione con riserva con riferimento alla legge di conversione, sia per lo scioglimento della riserva con riferimento al tempo limite (15 luglio 2020) previsto per il conseguimento dell'abilitazione;

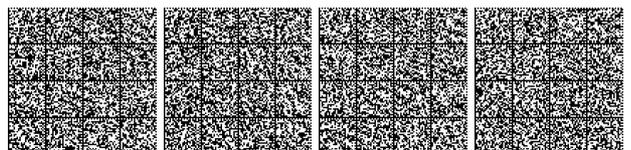
anzi, ben si può ipotizzare che pure tale termine sia irragionevole in quanto fissato arbitrariamente e non con riferimento al concreto andamento della procedura, cosa, questa, che avrebbe comportato il fare riferimento, per lo scioglimento della riserva, al conseguimento del titolo prima dell'immissione in servizio);

in sostanza, la preclusione normativa avrebbe potuto aver un senso non discriminatorio solo se i tempi relativi delle due procedure, sì ontologicamente distinte ma divenute complementari per volizione della stessa norma primaria che le ha collegate fino al 29 dicembre 2019, avessero mantenuto le distanze relative pronosticate (ed in questo caso dovendosi rilevare comunque l'irragionevolezza del termine fissato anche per lo scioglimento della riserva che — normalmente — andrebbe sciolta a conclusione della procedura e prima dell'assunzione in servizio per assicurare il buon andamento dell'amministrazione);

occorre dunque non già estendere benefici in modo arbitrario a favore di chi non ne ha titolo ed in violazione del principio meritocratico, bensì riportare a ragionevolezza la disuguaglianza provocata dalla data fissa, giacché, trattandosi di ammissione ad un concorso a pubblici impieghi, il bando e la norma presupposta *ex art. 1, comma 18-ter*, il bando impugnato e la richiamata normativa che lo ha legificato si pongono, pertanto, in violazione dell'art. 3 della Costituzione;

infatti, nel restringere la platea dei soggetti aventi titolo a partecipare alla procedura concorsuale ai soli docenti che hanno avuto la possibilità di ultimare i corsi entro tale termine di legge, pur avendo titolo a parteciparvi *ex ante* ed in astratto e non avendo potuto farlo solo per il relativo slittamento dei tempi di indizione delle diverse procedure, dimostrano l'indebita restrizione non solo materiale del principio di ragionevole massima partecipazione, ma soprattutto connessa all'evidente incoerenza della norma primaria con gli interessi pubblici perseguiti col collegamento tra i TFA/S e detto concorso;

già la ferma giurisprudenza costituzionale rammenta come la tutela del legittimo affidamento pure degli abilitandi, se non esclude la possibilità per il legislatore di porre disposizioni modificative della disciplina dei rapporti giuridici in senso sfavorevole agli interessati (pur se aventi ad oggetto diritti), purché le nuove regole non trasmodino



in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica (da intendere qual elemento fondamentale dello Stato di diritto), a più forte ragione legislatore deve o esimersi dallo stabilire regole rigide che non governino i poteri della pubblica amministrazione in modo congruente coi valori costituzionali implicati, oppure (come pure nella specie) quando tal regolamento provochi distonie, specie a fronte di assetti mutevoli ed in continuo riadattamento, modificare la norma rigida, a pena d'incappare in evidenti, inutili discriminazioni;

Considerato pertanto che:

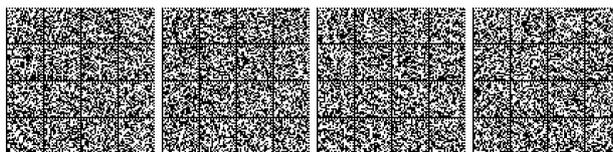
tale principio di ragionevolezza avrebbe dovuto, per la buona qualità della legislazione e per i valori costituzionali implicati prima richiamati, comportare il riferimento, per l'ammissione al concorso straordinario, ad una data di avvio del corso TFA comunque antecedente la concreta indizione del concorso, al fine d'evitare inutili ed irragionevoli esclusioni contrarie alla *ratio* della stessa norma agevolativa, purché l'ammissione al corso TFA/S fosse avvenuta prima della data di scadenza per la presentazione della domanda al concorso straordinario;

sempre tale principio, poi, avrebbe dovuto comportare, da parte del legislatore, di costruire lo sbarramento temporale di scioglimento della riserva con riguardo al conseguimento dell'abilitazione non ad una data fissa (il 15 luglio 2020), ma al momento della verifica dei requisiti per l'assunzione in servizio (questione rilevante, perché sempre il quinto ciclo si conclude, di programma, proprio il 16 luglio 2020);

in secondo luogo, la norma primaria citata (ed il bando che da essa ripete legittimazione) si pone in contrasto pure con l'art. 97 della Costituzione, non ravvisandosi, dopo la predetta sovrapposizione tra tali due procedimenti, d'un interesse pubblico, attuale e concreto, a disporre l'esclusione dal concorso stesso degli appellanti specializzandi sul sostegno, la norma costituzionale imponendo al legislatore, ancor prima che alla pubblica amministrazione, di definirne funzioni e procedimenti in modo che essa agisca con l'imparzialità che si rinviene dal precedente art. 3 e con la massimizzazione degli interessi collettivi sottesi ad un buon ed efficace reclutamento di docenti capaci e meritevoli, muniti di (o che stanno per conseguire l') apposita specializzazione e idonei a garantire a tutti i dissenti l'effettività del diritto allo studio, in coerenza coi doveri sociali ex articoli 2 e 34 della Costituzione;

come s'è accennato dianzi, il Collegio non ritiene che la questione posta si configuri come estensione indebita di un privilegio, qual potrebbe sembrare il concorso riservato, giacché anche la procedura selettiva semplificata risponde alla regola costituzionale del pubblico concorso (essendo divenuta nella scuola, per il noto processo in corso di riassorbimento del precariato, una modalità ormai ricorrente), ma quel che più rileva è l'esigenza che essa riesca a reclutare rapidamente ed efficacemente (sia pur con riserva) anche gli specializzandi sul sostegno sia al fine di sveltirne i tempi d'impiego nella funzione, sia a salvaguardia del diritto alla salute del disabile, cui l'ordinamento riconosce un diritto di natura assoluta, che partecipa della natura del diritto alla salute ex art. 32 della Costituzione, ossia il diritto all'inserimento scolastico con affrancamento di un insegnante di sostegno professionalmente titolato e, quanto più possibile, già pronto (a partire dall'a.s. 2021/22) a svolgere i propri compiti d'affiancamento al discente;

in definitiva, quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 18-*quater* del decreto-legge n. 126/2010, nella parte in cui pone una data fissa (senza avere riguardo al fatto che il corso abilitante legittimante la partecipazione sia stato comunque avviato prima dell'indizione del concorso straordinario ed al fatto che l'ammissione al corso abilitante sia avvenuta in data utile per la presentazione della domanda al concorso straordinario) per l'ammissione degli specializzandi TFA/S al concorso riservato, per titoli ed esami previsto dalla medesima disposizione ed altresì nella parte in cui pone una data fissa pure per il conseguimento della abilitazione (senza considerare chi comunque consegue l'abilitazione in tempo utile per l'ammissione in servizio) e da quelle racchiuse nei commi precedenti, per violazione degli articoli 2, 3, 32, 34 e 97 e 113 della Costituzione; ritenuto in definitiva che l'assetto normativo descritto è violativo dell'art. 3 della Costituzione ed in particolare dei principi di ragionevolezza che deve assistere ogni legge provvedimento (nella specie giustificata ove ammette gli specializzandi ma non ove limita tale ammissione con un troppo rigido sbarramento temporale che non ha alcuna sua autonoma giustificazione a fronte della adozione delle diverse soluzioni divisate innanzi) e del principio di uguaglianza (ove discrimina fra soggetti che sono in situazioni del tutto simili tranne che per il profilo temporale) nonché degli articoli 2, 32 e 34 della Costituzione ossia dei diritti fondamentali alla salute ed all'istruzione (ove restringe irragionevolmente la platea dei partecipanti alla selezione con possibile compromissione di tali valori evidentemente rilevanti nello svolgimento dell'insegnamento di sostegno a persone con disabilità) ed in ultimo degli articoli 97 della Costituzione (perché, pur in assenza di una attività riservata all'amministrazione, compromette con disposizioni di eccessivo dettaglio gli stessi interessi che la disposizione si propone di tutelare restringendo senza motivo la platea dei soggetti ammessi al concorso straordinario per soluzioni distoniche rispetto a quelle che — in assenza della norma — l'amministrazione avrebbe potuto tranquillamente adottare nella sua ordinaria attività di indizione dei concorsi) e 113 della Costituzione perché legificando i bandi — sottrae senza motivazione alcuna alla tutela giurisdizionale le posizioni degli istanti lasciando al giudice amministrativo — per assicurare tutela — solo ed esclusivamente la strada della rimessione della norma al giudice delle leggi.



si rende di conseguenza necessaria, previa concessione interinale di misure cautelari provvisorie a favore degli appellanti (ai fini della sola loro ammissione con riserva al citato concorso riservato), la sospensione del giudizio cautelare d'appello e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione;

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione VI), previa riunione dei ricorsi NRG 8728/2020, NRG 8733/2020 e NRG 8729/2020 in epigrafe, così provvede: 1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 18-ter del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (conv. modif. dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159), in relazione agli articoli 2, 3, 32, 34 e 97 della Costituzione per le ragioni specificate in parte motiva; 2) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; 3) dispone al contempo la concessione interinale di misure cautelari provvisorie a favore degli appellanti, ai fini della sola loro ammissione con riserva al concorso riservato citato in parte motiva; 4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese della fase cautelare all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia; 5) ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri e ai signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'amministrazione ed è depositata presso la segreteria della sezione, che provvederà a darne comunicazione alle parti ed agli altri incumbenti di legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;

Diego Sabatino, consigliere;

Bernhard Lageder, consigliere;

Silvestro Maria Russo, consigliere, estensore;

Stefano Toschei, consigliere.

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: SILVESTRO

21C00113

N. 75

Ordinanza del 14 gennaio 2021 del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di S. A.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità a celebrare il dibattimento - Mancata previsione per il giudice che abbia respinto la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova.

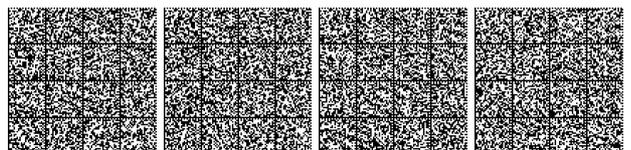
– Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.

TRIBUNALE DI PALERMO

In composizione monocratica nella persona della dott.ssa Maria La Scala, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Premesso che con decreto di citazione a giudizio del 18 ottobre 2017 veniva tratto a giudizio S. A., per rispondere davanti il Tribunale di Palermo, del reato p. e p. di cui all'art. 590-bis c1, c5 n. 2 c.p..



All'udienza del 13 giugno 2019 il difensore di fiducia munito di procura speciale — avv. Stefano Santoro del Foro di Palermo — richiedeva la sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato, depositando istanza di MAP.

Alla successiva udienza il Tribunale pur ritenendo che sussistessero le condizioni per l'applicazione dell'Istituto della messa alla prova dell'imputato reputava opportuno prima di ammettere l'imputato all'Istituto procedere all'audizione della persona offesa, la quale dissentiva e chiedeva che nei confronti dell'imputato si procedesse con un procedimento ordinario e la chiamata del responsabile civile.

Il giudice rilevato che l'imputato rifiutava qualsiasi azione risarcitoria in favore della persona offesa, tenuto conto del fatto che questa aveva subito delle lesioni gravi e non aveva avuto alcun ristoro, rigettava la richiesta di definizione del giudizio con messa alla prova e disponeva che il giudizio proseguisse con il rito ordinario. Preso atto del rigetto il difensore eccepiva l'incompatibilità del giudice adito ed eccepiva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedeva in questi casi l'incompatibilità del giudice che si era pronunciato anche nel merito.

Il Tribunale si riservava ed all'odierna udienza, rilevato che la medesima questione è stata proposta dal Tribunale in composizione monocratica di Spoleto tuttora pendente presso la Corte costituzionale, sulla quale la Corte ancora non si è espressa, ritiene manifestamente fondata la questione sollevata dal difensore nell'applicazione della norma dettata dall'art. 34 del codice di procedura penale in rapporto all'istituto della messa alla prova.

Il giudice nel momento in cui gli viene richiesta l'applicazione dell'istituto della messa alla prova deve preliminarmente valutare i presupposti della colpevolezza in tutti i suoi elementi costitutivi: deve tener conto della gravità del reato e della capacità a delinquere dell'imputato. Il giudice compie un ampio accertamento sul fatto contestato al prevenuto e sulla persona stessa dell'imputato. La decisione del giudice non può pertanto essere qualificata come puramente procedurale anzi nel caso di rigetto della richiesta di messa alla prova la pronuncia assume una valutazione di merito sulla fondatezza dell'impianto accusatorio, potendosi paragonare al procedimento di applicazione concordata della pena su richiesta delle parti.

Alla luce di ciò il giudice diventa incompatibile con il proseguo del giudizio ponendosi seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2 del codice di procedura penale, verrebbero violati l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento in situazioni analoghe e fondamentalmente verrebbe violato l'art. 24, comma 2 della Costituzione che inerisce il diritto di difesa riconosciuto a tutti i cittadini, contravvenendo a quanto statuito nell'art. 111, comma 2 della Costituzione in quanto il processo si svolgerebbe dinanzi il giudice che ha già espresso delle valutazioni negative sull'imputato con la compromissione dell'imparzialità e terzietà dello stesso.

P.Q.M.

Il Tribunale, visti gli articoli 23 della legge n. 87/1933 e L.C. n. 1/1948, ritenuta la questione non manifestamente infondata e rilevante, dispone la sospensione del giudizio con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2 del codice di procedura penale — in relazione ai principi di cui agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione — nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a procedere nel giudizio al giudice del dibattimento che ha rigettato la richiesta di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito.

Depositata in udienza, 14 gennaio 2021

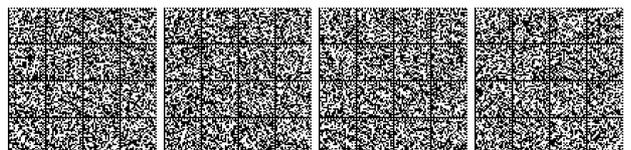
Il Giudice: LA SCALA

21C00114

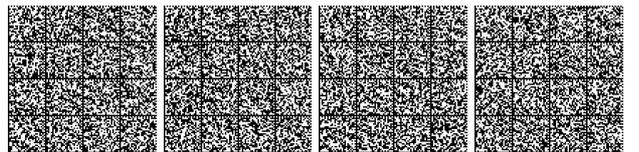
LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-022) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 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

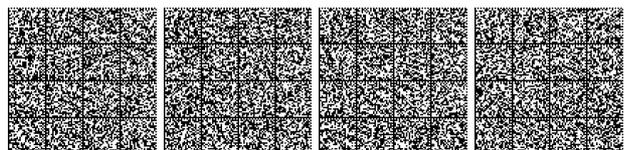
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 6,00

