

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

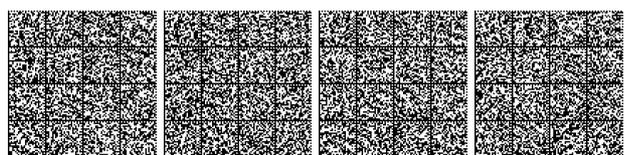
Roma - Mercoledì, 17 novembre 2021

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





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 212. Sentenza 20 luglio - 11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici - Incremento, anche oltre i limiti stabiliti dalla legge statale, con i risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell'assegno *ad personam* erogato al personale giornalista regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Personale giornalista del ruolo unico regionale, in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale - Inquadramento nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali - Attribuzione di un assegno *ad personam* riassorbibile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza, di equilibrio del bilancio e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69, artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. . . .

Pag. 1

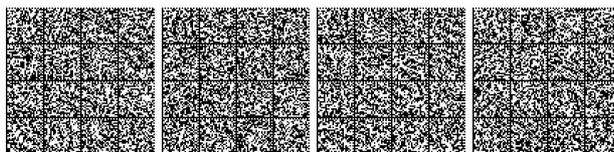
N. 213. Sentenza 19 ottobre - 11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Provvedimenti di rilascio degli immobili, anche a uso non abitativo - Sospensione dell'esecuzione sino al 30 giugno 2020 - Denunciata contraddittorietà, violazione del diritto, anche convenzionale, del diritto di proprietà e della tutela del risparmio, nonché del diritto di difesa e del principio convenzionale della ragionevole durata del processo - Inammissibilità delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Provvedimenti di rilascio degli immobili, anche a uso non abitativo - Sospensione dell'esecuzione sino al 31 dicembre 2020 - Denunciata contraddittorietà, violazione del diritto, anche convenzionale, del diritto di proprietà e della tutela del risparmio, nonché del diritto di difesa e del principio convenzionali della ragionevole durata del processo - Inammissibilità delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Provvedimenti di rilascio degli immobili, anche a uso non abitativo - Sospensione dell'esecuzione sino al 30 giugno 2021, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze (c.d. sfratto per morosità) - Ulteriore proroga, fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio al 30 settembre 2020, e fino al 31 dicembre 2021 per quelli adottati dal 1° ottobre al 30 giugno 2021 - Denunciata violazione dei criteri della decretazione d'urgenza, contraddittorietà, violazione del diritto, anche convenzionale, del diritto di proprietà e della tutela del risparmio immobiliare, nonché del diritto di difesa e del principio convenzionali della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni - Improrogabilità della sospensione oltre il 31 dicembre 2021, ferma restando, se necessario, la possibilità di adottare altre misure più idonee.



- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 17-*bis*; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 13; decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, art. 40-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 41, 42, 47, 77, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47. Pag. 8

N. **214.** Ordinanza 20 ottobre - 11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, anche quando sia possibile ipotizzare l'irrogazione in concreto di una pena diversa - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Manifesta infondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33.
- Costituzione, art. 3. Pag. 22

N. **215.** Sentenza 21 ottobre - 15 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dei gruppi consiliari - Previsione che la relativa spesa non è conteggiata ai fini della fissazione del tetto massimo della spesa per il personale assunto a tempo determinato - Violazione del principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40, art. 40, comma 5, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, terzo comma, e 136. Pag. 25

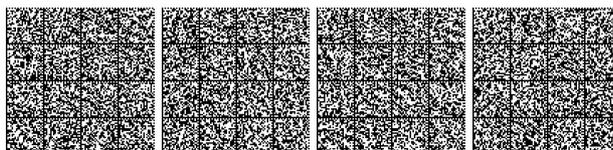
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **63.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 16 del 2016 - Interventi di attività di edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Individuazione degli interventi - Prevalenza sulle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni dell'art. 3 della legge reg. n. 16 del 2016.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 5 della legge reg. n. 16 del 2016 - Interventi subordinati a permesso di costruire - Individuazione.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 10 della legge reg. n. 16 del 2016 - Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività - Interventi relativi a immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004.



Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 25 della legge reg. n. 16 del 2016 - Procedimento per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004 - Applicazione a condizione che le istanze di concessione siano state presentate al Comune di competenza anteriormente all'apposizione del vincolo.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 28 della legge reg. n. 16 del 2016 - Perizia giurata per le procedure di condono edilizio - Previsione che decorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abilitativo - Possibilità di far precedere le perizie giurate da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA in sanatoria) per la regolarizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge reg. n. 6 del 2010 - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente - Individuazione degli interventi - Termine di presentazione delle istanze - Abrogazione della previsione che attribuiva ai Comuni, entro un termine perentorio, di escludere o limitare l'applicabilità delle norme, di cui agli articoli 2 e 3 della legge reg. n. 6 del 2010, ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni transitorie finalizzate al contrasto dell'emergenza da COVID-19 - Disapplicazione, per un periodo di due anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 23 del 2021, del limite di 50 metri quadrati, di cui all'art. 20 della legge reg. n. 4 del 2003, per la chiusura di spazi interni che costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione.

- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), art. 4, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 7 dell'art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380); art. 6, nella parte in cui sostituisce la lettera d), numeri 1), 4), 5) e 6), del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016; art. 10; art. 20, comma 1, lettera b), sostitutivo del comma 3 dell'art. 25 della legge regionale, n. 16 del 2016; art. 22; art. 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d); e art. 38.

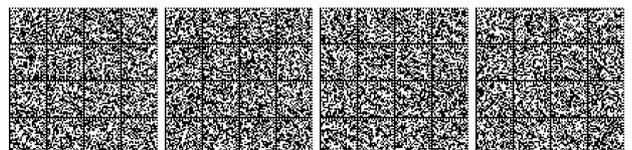
Pag. 37

N. 174. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 15 luglio 2021

Impiego pubblico - Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale - Previsione che limita l'attribuzione di una quota di tali diritti, spettanti all'ente locale, ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di personale con tale qualifica, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo

Pag. 56



N. 175. Ordinanza del Tribunale di Pordenone del 23 giugno 2021

Patrocinio a spese dello Stato - Procedura di mediazione obbligatoria non seguita dall'instaurazione del giudizio - Ammissione dei non abbienti al patrocinio nel procedimento di mediazione, e assicurazione del pagamento del relativo compenso all'avvocato con oneri a carico dell'erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene introdotto per intervenuta conciliazione delle parti - Omessa previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 76.....

Pag. 59

N. 176. Ordinanza del Tribunale di Roma del 26 gennaio 2021

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di riduzione della spesa pubblica - Obbligo per gli enti pubblici non territoriali e le amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria (nella specie, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) di versare le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, in combinato disposto.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica - Obbligo per gli enti pubblici non territoriali e le amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria (nella specie, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) di versare le somme provenienti dalle riduzioni di spesa indicate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, in combinato disposto.

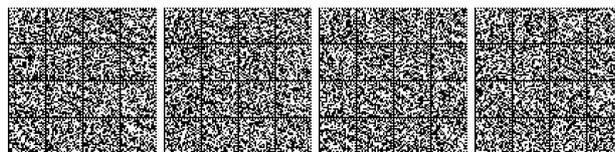
Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali - Riduzione delle spese per consumi intermedi - Somme corrispondenti alle riduzioni realizzate (nella specie, dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) - Obbligo di versamento annuale ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 giugno di ciascun anno.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 8, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali - Riduzione delle spese per consumi intermedi - Somme corrispondenti alle riduzioni realizzate (nella specie, dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) - Obbligo di versamento annuale ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 giugno di ciascun anno.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 50, comma 3.....

Pag. 63



N. 177. Ordinanza del Consiglio di Stato del 21 luglio 2021

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comuni - Dichiarazione di dissesto - Effetti - Previsione che, dalla data della deliberazione di dissesto e sino all’approvazione del rendiconto dell’organo straordinario di liquidazione, i debiti insoluti non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria - Denunciata temporaneità del regime di inesigibilità degli accessori del credito.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), art. 248, comma 4.....

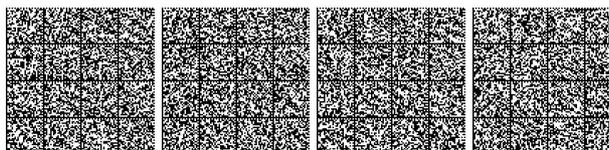
Pag. 77

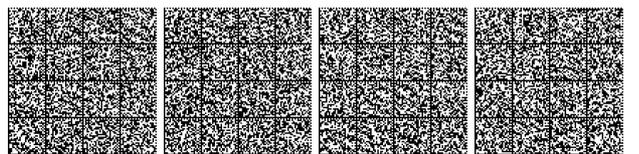
N. 178. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 22 luglio 2021

Procedimento amministrativo - Edilizia e urbanistica - Accertamento di conformità - Richiesta di permesso in sanatoria, in merito alla quale il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione - Previsione del silenzio diniego sulla richiesta, decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”), art. 36, comma 3.

Pag. 85





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 212

Sentenza 20 luglio - 11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici - Incremento, anche oltre i limiti stabiliti dalla legge statale, con i risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell'assegno *ad personam* erogato al personale giornalista regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Personale giornalista del ruolo unico regionale, in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale - Inquadramento nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali - Attribuzione di un assegno *ad personam* riassorbibile - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza, di equilibrio del bilancio e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69, artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

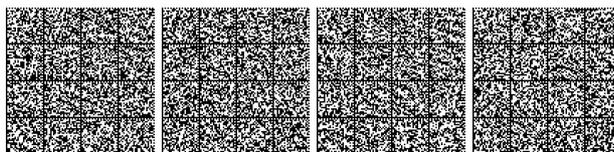
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-24 settembre 2020, depositato in cancelleria il 22 settembre 2020, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;



uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 20 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 21-24 settembre 2020 e depositato il 22 settembre 2020 (reg. ric. n. 88 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e dell'art. 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni); con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., in relazione all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

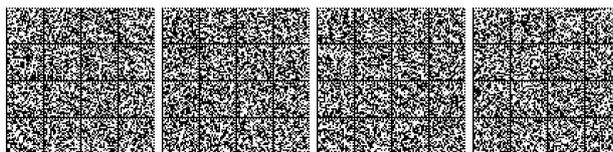
2.- L'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e l'art. 8 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020 sono impugnati in quanto disciplinano il trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici in luogo della contrattazione collettiva, così invadendo la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale e determinando, a detta del ricorrente, un illegittimo aumento della spesa pubblica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta, infatti, che gli artt. 1, commi 1 e 2, e 8 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020 prevedono l'inquadramento del personale giornalista del ruolo unico regionale, in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale, nella categoria D del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Funzioni locali e dispongono l'attribuzione a tale personale di un assegno ad personam riassorbibile, per la remunerazione delle differenze retributive con il trattamento economico più favorevole attualmente in godimento; inoltre, l'art. 1, comma 3, demanda ad una deliberazione della Giunta regionale l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, compresa la definizione delle tabelle di equiparazione, e l'art. 1, comma 5, limita nel tempo l'efficacia dello stesso art. 1, fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018.

2.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le suddette disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, sia in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riservano alla contrattazione collettiva la disciplina del trattamento economico e giuridico del personale pubblico e la definizione delle tabelle di equiparazione, sia in relazione all'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che affida ad una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale pubblico addetto agli uffici stampa istituzionali.

2.2.- Inoltre, la disciplina recata dalla norma regionale impugnata sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, che impone l'uniformità del trattamento dei dipendenti pubblici su tutto il territorio nazionale, in ragione del differente trattamento giuridico ed economico derivante ai dipendenti della Regione Toscana dall'applicazione delle tabelle di equiparazione definite dalla Giunta, in luogo di quelle rimesse alla contrattazione collettiva.

L'effetto della violazione non sarebbe eliminato dalla clausola di cedevolezza e dal fatto che le disposizioni impuginate hanno effetto fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018.



2.3.- Peraltro, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, l'illegittimità delle disposizioni impugnate non potrebbe ritenersi sanata dall'art. 1, comma 160, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) - che ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 9 della legge n. 150 del 2000 - adottato dal legislatore statale dopo le pronunce della Corte costituzionale con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico, non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), agli addetti agli uffici stampa regionali.

Invero, per effetto di tali pronunce, agli addetti agli uffici stampa istituzionali dipendenti pubblici, a cui era applicato il contratto giornalistico, viene ora applicato il CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018 che è meno favorevole, pertanto l'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019 ha consentito di conservare a tali lavoratori il trattamento economico in godimento mediante riconoscimento di un assegno ad personam riassorbibile.

Tale previsione però non avrebbe autorizzato le Regioni ad intervenire con proprie norme sia perché la materia rientrerebbe nell'ordinamento civile, la cui competenza spetta al legislatore statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia perché l'intervento normativo regionale avrebbe evidenti riflessi sulle poste attive di bilancio, comportando un illegittimo aumento di spesa, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

3.- Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020, che prevede che il limite delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 è stabilmente incrementato, ai sensi dell'art. 67, comma 2, lettera d), del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018, per effetto dei risparmi che conseguono al progressivo riassorbimento dell'assegno "ad personam" di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata.

3.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. poiché, regolando il riassorbimento degli assegni ad personam degli addetti agli uffici stampa regionali, interverrebbe in una materia riservata alla contrattazione collettiva e disciplinata dall'art. 67 del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018.

3.2.- Inoltre, essendo i risparmi destinati ad incrementare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che integra un principio di coordinamento della finanza pubblica, la norma violerebbe anche gli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

4.- La Regione Toscana, con atto depositato il 29 ottobre 2020, si è costituita in giudizio rappresentando di aver adottato la legge regionale impugnata in esito alle osservazioni con cui la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, in sede di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019, aveva sollevato dubbi di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 2 agosto 2006, n. 43 (Istituzione di due strutture speciali per le attività di informazione del Consiglio regionale e degli organi di governo della Regione) e della legge della Regione Toscana 9 marzo 2011, n. 9, recante «Istituzione dell'ufficio stampa per le attività di informazione del Consiglio regionale. Abrogazione parziale della legge regionale 2 agosto 2006, n. 43 (Istituzione di due strutture speciali per le attività di informazione del Consiglio regionale e degli organi di governo della Regione) e abrogazione della legge regionale 30 ottobre 2010, n. 54 (Disposizioni transitorie per lo svolgimento delle attività di informazione del Consiglio regionale)», che applicavano il contratto giornalistico al personale che svolgeva le attività di informazione del Consiglio e della Giunta regionale.

4.1.- La Corte dei conti, prosegue la Regione Toscana, avrebbe prospettato la necessità di un intervento correttivo anche in ragione delle decisioni della Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme regionali analoghe alle leggi reg. Toscana n. 43 del 2006 e n. 9 del 2011 che avevano previsto l'applicazione del contratto giornalistico, dovendo, invece, applicarsi il CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018 che, all'art 18-bis, ha istituito nuovi profili professionali per le attività di comunicazione e informazione all'interno della pubblica amministrazione.

4.2.- Secondo la Regione Toscana, l'assenza di una specifica contrattazione sul punto avrebbe reso difficile l'inquadramento del nuovo personale e il mantenimento del trattamento economico di maggior favore in godimento per effetto dell'applicazione del contratto giornalistico, sebbene tale mantenimento sia stato autorizzato dall'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019 mediante l'attribuzione di un assegno ad personam, riassorbibile con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro.



Pertanto, gli artt. 1 e 8 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020 avrebbero posto rimedio a tale situazione, eliminando le disposizioni illegittime e dando attuazione all'art. 18-*bis* del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018 e all'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019.

5.- Sempre in quest'ottica, prosegue la resistente, andrebbe valutato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020, che avrebbe solo il fine di mantenere inalterato il trattamento economico del personale giornalista che transita nel comparto funzioni locali per effetto dell'art. 1 della legge regionale impugnata, assicurando la continuità di un trattamento economico e giuridico già attualmente in godimento e incidendo su singole posizioni individuali in esaurimento.

6.- In data 27 novembre 2020 la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) e l'Associazione stampa toscana (AST) hanno presentato un'opinione scritta ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nell'ambito della quale è stato fatto un breve excursus della normativa e della giurisprudenza costituzionale relativa agli addetti agli uffici stampa istituzionali, ricordando come questa Corte ha escluso l'applicabilità, ai giornalisti dipendenti pubblici, del contratto collettivo nazionale dei giornalisti, in quanto non negoziato dall'ARAN, e ha affermato la necessità di dare applicazione all'art. 18-*bis* del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018, che ha istituito nuovi profili professionali per le attività di comunicazione e informazione all'interno della pubblica amministrazione.

6.1.- Inoltre, nell'ambito dell'opinione scritta è stato ricordato quanto già precisato dalla Regione Toscana ovvero che, all'esito delle pronunce della Corte costituzionale e nelle more dell'adozione di una contrattazione specifica di raccordo per l'applicazione del CCNL del comparto Funzioni locali al personale al quale sia stato applicato il contratto dei giornalisti, è intervenuto l'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019, che consente il riconoscimento in favore degli addetti agli uffici stampa di un assegno ad personam riassorbibile.

6.2.- Pertanto, gli amici curiae ritengono che la legge della Regione Toscana oggetto di impugnazione abbia dato attuazione alla suddetta legge n. 160 del 2019, garantendo la salvaguardia retributiva dei lavoratori, con effetto fino all'attuazione dell'art. 18-*bis* del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018, mediante l'adozione di una contrattazione collettiva di raccordo per applicare il CCNL del comparto Funzioni locali al personale che godeva del trattamento economico e giuridico dei giornalisti.

Il Presidente della Corte costituzionale, rilevata la conformità dell'opinione ai criteri previsti dal citato art. 4-*ter* delle Norme integrative, l'ha ammessa con decreto del 26 aprile 2021.

7.- Con successiva memoria la Regione Toscana ha fatto presente che, con delibera della Giunta regionale 2 novembre 2020, n. 1348 e con decreto della Direzione organizzazione e sistemi informativi 19 novembre 2020, n. 19053, sono state dettate le modalità attuative della legge regionale impugnata ed è stata sospesa l'applicazione dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020, rinviando ad un momento successivo alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale la quantificazione delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio del personale, anche in vista del consuntivo per l'anno 2020 delle risorse della contrattazione integrativa del personale non dirigente del comparto Funzioni locali.

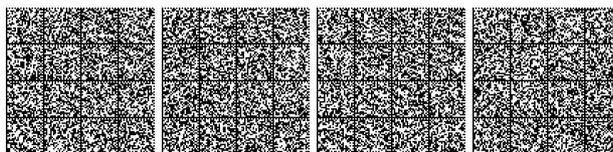
In ogni caso, la Regione ha riaffermato che l'impugnato art. 3 è volto a garantire la copertura del trattamento economico accessorio dei dipendenti giornalisti, senza incremento di spesa e nel rispetto dei limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 di invarianza della spesa per il trattamento accessorio.

7.1.- Inoltre, dopo aver riferito le vicende della contrattazione collettiva in atto, la Regione ha ribadito gli argomenti spesi nella memoria di costituzione, precisando che le norme impugnate sono state determinate da esigenze di natura organizzativa, per garantire l'ordinata prosecuzione delle attività istituzionali degli uffici stampa, in attuazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e, a supporto delle proprie argomentazioni, ha citato la sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 2020 e il principio del divieto di *reformatio in peius* del diritto quesito del lavoratore alla percezione del trattamento economico.

8.- Con ulteriore memoria anche la difesa dello Stato ha ribadito le proprie argomentazioni, sottolineando che la Regione ha introdotto un'autonoma ed esaustiva disciplina dell'inquadramento e del trattamento economico del personale giornalistico, così sostituendosi, seppure in via transitoria, alla fonte negoziale, in deroga al principio di riserva della contrattazione collettiva.

Infatti, l'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019 sarebbe finalizzato solo a fornire indicazioni per il mantenimento del trattamento economico in godimento, ove più favorevole, per mezzo del riconoscimento di un assegno ad personam al personale giornalista, fermo restando il rinvio alla disciplina contrattuale per definire le modalità del suo riassorbimento.

9.- Quanto al secondo motivo di impugnazione, la difesa statale insiste per il suo accoglimento poiché la Regione Toscana oltre ad aver determinato, in luogo della contrattazione collettiva, le modalità di costituzione e appostamento delle risorse nel Fondo risorse decentrate, avrebbe esorbitato dai limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 3; e 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost. e all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

1.1.- Gli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 8 della legge regionale impugnata prevedono l'inquadramento del personale giornalista del ruolo unico regionale, in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale, nella categoria D del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Funzioni locali e attribuiscono a tale personale un assegno ad personam riassorbibile per la remunerazione delle differenze retributive con il trattamento economico più favorevole attualmente in godimento; le suddette disposizioni rinviano ad una apposita deliberazione della Giunta regionale per la loro attuazione, compresa la definizione delle tabelle di equiparazione e limitano la loro efficacia fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018.

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri con la legge regionale impugnata la Regione Toscana avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e avrebbe violato la riserva di contrattazione collettiva per la disciplina del trattamento economico e giuridico del personale pubblico e il suo inquadramento, posta dal d.lgs. n. 165 del 2001, con ciò determinando sia la disparità di trattamento degli addetti stampa agli uffici istituzionali della Regione Toscana, rispetto al restante personale pubblico, sia un illegittimo aumento della spesa pubblica.

2.- La difesa regionale ha evidenziato l'urgenza di colmare il vuoto normativo conseguente all'indifferibile abrogazione della legge regionale che prevedeva l'applicazione del contratto collettivo giornalistico e la necessità di una normativa regionale che recepisce quanto disposto dalla legge statale e dalla contrattazione collettiva nell'ambito del proprio ordinamento.

2.1.- In particolare, la resistente ha segnalato come, all'esito delle sentenze di questa Corte con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano l'applicazione del contratto collettivo del lavoro giornalistico ai dipendenti degli uffici stampa delle Regioni, fosse necessario applicare a tale personale il CCNL per il comparto Funzioni locali 2016-2018 e, conseguentemente, inquadrarlo nella categoria D.

Inoltre, poiché il contratto del comparto enti locali prevede un trattamento economico meno favorevole di quello dei giornalisti e il legislatore statale - con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha aggiunto il comma 5-*bis* all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) - ha consentito il mantenimento del trattamento economico più favorevole in godimento mediante attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile, la Regione ha rappresentato di essere intervenuta con le norme impugate per assicurare la continuità retributiva del personale reinquadrato.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- Come si è detto, il vulnus di legittimità costituzionale che si assume arrecato dagli artt. 1 e 8 della legge regionale impugnata è, in primo luogo, riferito alla violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

4.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di leggi regionali che disciplinano materie riservate alla contrattazione collettiva relativa all'impiego pubblico privatizzato.

5.- In questo contesto si iscrive la normativa impugnata che peraltro non contraddice e non innova la legislazione nazionale, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva.

Le disposizioni in questione si limitano infatti a disporre l'attuazione delle previsioni della contrattazione collettiva nell'ambito della competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici.



In particolare la norma regionale dispone l'applicazione del comma 5-*bis* dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, introdotto dalla legge n. 160 del 2019, che ha previsto il mantenimento con assegno ad personam del complessivo trattamento goduto in base al contratto giornalistico, lasciando fermo l'inquadramento nella categoria D del personale giornalistico degli uffici stampa regionali previsto dalla contrattazione collettiva.

L'intervento normativo regionale è stato determinato dalla necessità di corrispondere alle osservazioni della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, che, in sede di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019, aveva evidenziato l'illegittimità dell'aumento di spesa per il personale derivante dall'applicazione, prevista dalle leggi reg. della Toscana n. 43 del 2006 e n. 9 del 2011, del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa istituzionali, in difformità con quanto statuito da questa Corte che, in riferimento a leggi regionali analoghe, ha escluso l'applicabilità al personale pubblico di contratti collettivi non negoziati dall'Aran, (sentenza n. 10 del 2019 e in senso conforme sentenze n. 81 del 2019, nn.112, 174 e 200 del 2020).

Invero, la particolare area di contrattazione prevista dal d.lgs. n. 150 del 2000 non è stata mai attuata dalla contrattazione collettiva, tuttavia, in applicazione dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede che "nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità", la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali è stata definita dall'art. 18 - bis del contratto collettivo relativo al personale del Comparto Funzioni locali 2016-2018, che ha previsto specifici profili professionali per le attività di informazione e comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni, collocando il personale in categoria D.

Tuttavia, le parti contrattuali hanno convenuto, con dichiarazione congiunta n. 8 allegata al contratto, "sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria".

Nelle more di tale intervento contrattuale, il legislatore statale è intervenuto per consentire il mantenimento dello stesso trattamento economico in godimento in favore di coloro che, retribuiti in base alle previsioni del CCNL dei giornalisti più favorevole, si erano trovati decurtati di una quota di retribuzione per effetto dell'applicazione del CCNL comparto Funzioni locali 2016-2018.

A tal fine, l'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019, ha aggiunto il comma 5-*bis* all'art. 9 della legge n. 150 del 2000, prevedendo, per la differenza retributiva, la possibilità di attribuire al personale in discussione un assegno ad personam riassorbibile.

E' in tale ambito che si muove la disposizione regionale oggetto di impugnativa che, in assenza di una specifica contrattazione collettiva sul punto e della conseguente difficoltà di inquadramento del personale in discussione e in ragione dell'esigenza di interventi normativi correttivi sollecitati dalla Corte dei Conti, sezione di controllo regionale, ha richiamato le disposizioni statali, nel rispetto delle statuizioni della contrattazione collettiva già assunte, per dare chiarezza al quadro normativo di riferimento.

Pertanto, nella legge della Regione Toscana, oggetto di impugnazione, non si rinvencono profili di violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né dei principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 con riferimento alla contrattazione collettiva, giacché l'attribuzione dell'assegno ad personam rappresenta soltanto un diverso titolo di erogazione del trattamento già in godimento (riferito al contratto collettivo giornalistico), conformemente a quanto previsto dalla legge statale, con l'esclusione anche del paventato illegittimo aumento della spesa pubblica in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

6.- È altresì impugnato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020 che destina al fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 i risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell'assegno attribuito al personale giornalista.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene la disposizione invasiva della competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché la Regione avrebbe determinato, in luogo della contrattazione collettiva, le modalità di costituzione e appostamento delle risorse nel "Fondo risorse decentrate". La disposizione sarebbe inoltre in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché l'incremento del fondo avverrebbe senza il rispetto del limite alle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

7.- La questione è fondata.

7.1.- L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede un limite alle risorse destinate ai trattamenti accessori del personale pubblico e pertanto è evidente il contrasto della norma regionale impugnata laddove prevede espresamente che i risparmi derivati dal riassorbimento degli assegni ad personam, erogati agli addetti agli uffici stampa



istituzionali ai sensi dell'art. 9, comma 5-bis, della legge n. 150 del 2000, vadano ad incrementare il fondo per il trattamento accessorio in misura anche superiore al limite previsto dalla normativa statale, individuato nell'importo determinato per l'anno 2016.

7.2.- La norma è destinata ad avere una sua applicazione solo in futuro quando, a fronte dei nuovi contratti collettivi, si avvereranno le condizioni per il riassorbimento degli assegni ad personam e la Regione ha, comunque, dichiarato di non avervi ancora dato attuazione, poiché, con delibera 2 novembre 2020, n. 1348, ha sospeso, in pendenza del ricorso di legittimità costituzionale, l'applicazione di quanto previsto dall'art. 3 della legge regionale impugnata.

7.3.- In ogni caso, la fondatezza della questione deriva dal fatto che il ricordato art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, quale norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, va riconosciuto come principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, poiché incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (in tal senso, sentenze n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012).

Pertanto, i risparmi che deriveranno dal riassorbimento degli assegni erogati agli addetti agli uffici stampa istituzionali, se possono legittimamente incrementare il fondo del trattamento accessorio, non possono però superare il limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, violando altrimenti l'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), nella parte in cui prevede che i risparmi che conseguono al progressivo riassorbimento dell'assegno ad personam di cui all'art. 1, comma 2, conferiti al fondo per il trattamento accessorio del personale, possano concorrere a superare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 8 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), 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 20 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

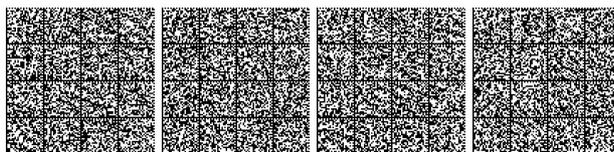
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 213

Sentenza 19 ottobre - 11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Provvedimenti di rilascio degli immobili, anche a uso non abitativo - Sospensione dell'esecuzione sino al 30 giugno 2020 - Denunciata contraddittorietà, violazione del diritto, anche convenzionale, del diritto di proprietà e della tutela del risparmio, nonché del diritto di difesa e del principio convenzionale della ragionevole durata del processo - Inammissibilità delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Provvedimenti di rilascio degli immobili, anche a uso non abitativo - Sospensione dell'esecuzione sino al 31 dicembre 2020 - Denunciata contraddittorietà, violazione del diritto, anche convenzionale, del diritto di proprietà e della tutela del risparmio, nonché del diritto di difesa e del principio convenzionali della ragionevole durata del processo - Inammissibilità delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Provvedimenti di rilascio degli immobili, anche a uso non abitativo - Sospensione dell'esecuzione sino al 30 giugno 2021, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze (c.d. sfratto per morosità) - Ulteriore proroga, fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio al 30 settembre 2020, e fino al 31 dicembre 2021 per quelli adottati dal 1° ottobre al 30 giugno 2021 - Denunciata violazione dei criteri della decretazione d'urgenza, contraddittorietà, violazione del diritto, anche convenzionale, del diritto di proprietà e della tutela del risparmio immobiliare, nonché del diritto di difesa e del principio convenzionali della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni - Improrogabilità della sospensione oltre il 31 dicembre 2021, ferma restando, se necessario, la possibilità di adottare altre misure più idonee.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 17-bis; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 13; decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, art. 40-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 41, 42, 47, 77, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.

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. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27; dell'art. 17-*bis* 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), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77; dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21; e dell'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, promossi dal Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 24 aprile 2021 e Tribunale ordinario di Savona, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 3 giugno 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 107 e 125 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 28 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

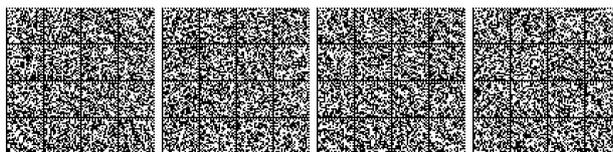
Visti l'atto di costituzione di D. K., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso; uditi l'avvocato Vittorio Angiolini per D. K., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 24 aprile 2021, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, con cui è stata disposta la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili sino alla data del 1° settembre 2020; dell'art. 17-*bis* 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), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, con cui è stata disposta la proroga della suddetta sospensione sino alla data del 31 dicembre 2020; nonché dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, che ha ulteriormente prorogato la sospensione sino alla data del 30 giugno 2021, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto e di rilevanza, che in una procedura esecutiva per rilascio, fondata su un'ordinanza di convalida di sfratto per morosità pronunciata in data 25 gennaio 2021, a fronte del rifiuto dell'ufficiale giudiziario di procedere all'esecuzione mediante notifica del preavviso di rilascio, stante la proroga della sospensione dei relativi provvedimenti ex art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come successivamente convertito e prorogato, sino al 30 giugno 2021, era stato proposto ricorso ai sensi dell'art. 610 del codice di procedura civile dalla parte esecutante.



Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, premesso che nella fattispecie concreta risultava *ex actis* la convalida dello sfratto per una morosità risalente al mese di luglio dell'anno 2019 e quindi anteriore all'inizio dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dubita in primo luogo della compatibilità dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con l'art. 77 Cost., per carenza dei presupposti di necessità ed urgenza, venendo in rilievo situazioni di morosità non correlate sul piano causale alla pandemia.

Il Tribunale di Trieste assume, inoltre, un possibile contrasto delle disposizioni impugnate con l'art. 3 Cost. per intrinseca contraddittorietà, in quanto la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per morosità è disposta in via generale *ex lege*, senza che il giudice dell'esecuzione possa valutare né la correlazione causale della morosità con gli effetti socio-economici dell'emergenza pandemica, né l'incidenza di tali effetti sulla rispettiva situazione delle parti.

Peraltro, le norme censurate potrebbero essere costituzionalmente illegittime anche in riferimento all'art. 42 Cost., laddove le stesse, anche per effetto delle proroghe, finirebbero per costituire una sorta di espropriazione in senso sostanziale senza indennizzo, ponendosi così in contrasto anche con la tutela del risparmio nel settore immobiliare riconosciuta dall'art. 47, secondo comma, Cost.

Il giudice rimettente dubita, inoltre, della compatibilità delle norme censurate con l'art. 24, primo comma, Cost., poiché il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva è parte essenziale della tutela giurisdizionale dei diritti.

Il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Trieste censura altresì le stesse disposizioni per un possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. In particolare, le previsioni indubiate, per un verso, inciderebbero negativamente sulla ragionevole durata del processo, garanzia estesa da tempo dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo anche alle procedure esecutive e, per un altro, violerebbero il diritto di proprietà del locatore.

1.1.- Con atto depositato in data 3 agosto 2021 si è costituita in giudizio l'esecutante D. K., chiedendo l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

1.2.- Con atto depositato in data 2 agosto 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso per manifesta infondatezza rispetto a tutti i parametri evocati.

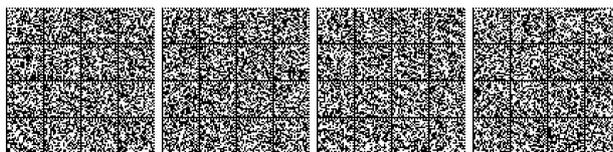
Con riferimento all'art. 77 Cost., l'Avvocatura ha osservato che l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, nel prorogare, pur con alcune modifiche rispetto all'ambito applicativo, la misura di sospensione dei provvedimenti di rilascio varata dal d.l. n. 18 del 2020, come convertito, si inserisce coerentemente nell'oggetto del relativo decreto cosiddetto "milleproroghe" volto, per l'appunto, a procrastinare la vigenza di alcune disposizioni normative, molte delle quali correlate, come l'art. 103, comma 6, del predetto d.l. n. 18 del 2020, all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Secondo la prospettazione della difesa statale, inoltre, con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., il giudice rimettente muove da un'erronea individuazione della *ratio legis* della disposizione censurata, la quale deve individuarsi nella tutela del diritto all'abitazione del conduttore, in una situazione di particolare gravità, come quella originata dall'emergenza pandemica, nella quale il legislatore ha operato un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti, ritenendo prevalente, alla tutela del creditore, la necessità di garantire il mantenimento dell'ordine pubblico. Rileva l'Avvocatura che la ragionevolezza del bilanciamento compiuto dal legislatore è corroborata dalla circostanza che, nelle due proroghe dell'efficacia temporale dell'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, l'ambito operativo della sospensione dei provvedimenti di rilascio è stato via via ridotto in coerenza con l'evolversi positivo della pandemia, secondo i principi espressi da questa Corte nella sentenza n. 128 del 2021.

La difesa dello Stato assume altresì la non fondatezza delle censure correlate agli artt. 42 e 47 Cost., stante la natura temporanea della misura, correlata ad un evento imprevedibile, ossia la pandemia da COVID-19.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, inoltre, la non fondatezza della dedotta violazione dell'art. 24 Cost., in quanto l'azione esecutiva non sarebbe impedita ma solo ritardata con misure temporanee dovute ad una situazione eccezionale, che cesseranno gradatamente e in via definitiva alla data del 31 dicembre 2021, secondo quanto stabilito dall'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69.

Per analoghe ragioni non potrebbero ritenersi fondati neppure i dubbi di legittimità costituzionale che investono l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, atteso che una ripresa indistinta delle procedure esecutive di rilascio dopo la data del 30 giugno 2021, oltre a problemi di ordine pubblico e sociale, avrebbe determinato una grave sofferenza della macchina organizzativa preposta all'attuazione dei provvedimenti da eseguire.



1.3.- Con decreto presidenziale del 15 settembre 2021, è stata ammessa l'opinione scritta depositata nel procedimento, in qualità di *amicus curiae*, dal sindacato Unione inquilini, nella quale si è evidenziato, a sostegno della non fondatezza delle questioni sollevate dal giudice rimettente, che: *a)* rispetto all'art. 77 Cost., le norme censurate sono coerenti con l'esigenza, connotata da necessità e urgenza, di evitare contatti tra persone non conviventi durante la pandemia; *b)* con riferimento all'art. 3 Cost., le disposizioni sono connotate da intrinseca ragionevolezza e fondate sull'esigenza di tutelare il diritto alla salute ex art. 32 Cost., poiché, oltre ai contatti tra i soggetti che operano nelle procedure esecutive per rilascio (ad esempio, l'ufficiale giudiziario, il medico, la forza pubblica, eccetera), si sono voluti evitare quelli, potenzialmente letali, che si sarebbero determinati ove a seguito del rilascio i detentori dell'immobile non avessero trovato, anche a causa della crisi economica, un'adeguata abitazione alternativa; *c)* in riferimento all'art. 42 Cost., le previsioni indubiate sono meramente temporanee e non impediscono al locatore di agire nei confronti del conduttore per i canoni insoluti, compresi gli importi dovuti sino al rilascio effettivo; *d)* con riguardo alle censure inerenti l'art. 117, primo comma, Cost., le norme censurate sono coerenti con la richiesta, seguita da diversi Stati europei, da parte della Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, nel quadro delle Raccomandazioni specifiche per paese nel semestre europeo.

1.4.- Con il medesimo decreto presidenziale, è stata inoltre ammessa l'opinione scritta, anch'essa depositata in qualità di *amicus curiae*, di Confedilizia-Confederazione italiana della proprietà edilizia, nella quale, per converso, sono state supportate le argomentazioni del giudice rimettente circa il possibile contrasto delle disposizioni censurate con plurimi parametri costituzionali, ponendo in evidenza l'assenza di qualsivoglia bilanciamento in favore dei locatori per misure non strettamente correlate all'emergenza pandemica e riguardanti indistintamente fattispecie molto diverse tra loro.

1.5.- In data 28 settembre 2021, D. K. ha depositato memoria volta ad illustrare ulteriormente le ragioni sottese all'ordinanza di rimessione, sottolineando, in particolare, l'omessa considerazione delle condizioni del locatore, nel bilanciamento operato dal legislatore, da ritenersi pertanto irragionevole anche rispetto agli effetti della pandemia.

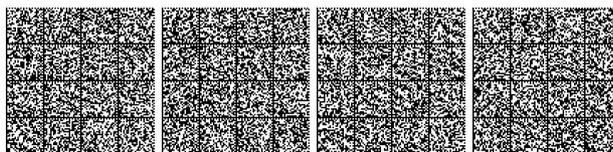
2.- Con ordinanza depositata il 3 giugno 2021, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Savona, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito; 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 41, 42, 111, 117 Cost., 6 CEDU, 1 Prot. addiz. CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il giudice rimettente premette, in punto di fatto e di rilevanza, che era proposto dinanzi a sé reclamo a fronte del rifiuto dell'ufficiale giudiziario di dare corso all'esecuzione, con la notifica del preavviso di cui all'art. 608 cod. proc. civ., di un'ordinanza di convalida di sfratto motivato dalla sospensione dei provvedimenti di rilascio operata dall'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito e successivamente prorogato.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della compatibilità delle norme censurate con l'art. 3, primo e secondo comma, Cost., in quanto le stesse dispongono una sospensione generalizzata dei provvedimenti di sfratto per morosità nel pagamento dei canoni, senza che assuma rilievo la correlazione con la pandemia da COVID-19 della morosità del conduttore e non consentendo all'autorità giudiziaria una comparazione delle rispettive condizioni economiche delle parti. Sotto quest'ultimo profilo, la mancata considerazione della possibile debolezza sul piano economico del locatore - attestata nella fattispecie concreta dall'ammissione dell'esecutante al beneficio del patrocinio a spese dello Stato - ridonderebbe in una violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. Proprio la valenza generale della misura renderebbe la stessa, secondo la prospettazione del giudice rimettente, irragionevole e non riconducibile a quelle ipotesi in cui la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto legittime disposizioni che sospendevano temporaneamente il rilascio perché riguardanti categorie di conduttori in condizioni disagiate (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003).

Il Tribunale di Savona dubita, inoltre, della compatibilità delle disposizioni censurate con gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., nonché con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, perché le stesse procrastinano, senza prevedere alcuna misura di compensazione in favore del locatore, una situazione nella quale è privato della disponibilità del proprio immobile senza poter neppure recuperare i canoni dovuti ex post, attese le relative difficoltà secondo la comune esperienza.

Il giudice *a quo* assume altresì un possibile contrasto delle norme indubiate anche con gli artt. 24 e 111, 11 e 117, primo comma, Cost., nonché con gli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE, poiché le medesime, impedendo all'esecutante di ottenere il rilascio dell'immobile, finiscono per violarne il diritto di accesso al giudice che contempla anche la fase esecutiva, nella quale il diritto accertato nel giudizio di cognizione trova concreta soddisfazione.



2.1.- Con atto depositato in data 7 settembre 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni.

In particolare, la difesa statale ha rilevato che le previsioni censurate hanno la finalità di contenere il disagio socio-abitativo in una situazione di particolare gravità, come quella originata dall'emergenza pandemica, a fronte della quale, nel relativo bilanciamento, rispetto alla tutela del locatore il legislatore ha ritenuto prevalente la necessità di mantenere l'ordine pubblico in un periodo di eccezionale gravità della sofferenza economico-sociale derivante dalla pandemia. Peraltro, con l'evolversi della stessa, la sospensione è stata progressivamente ridotta nel suo ambito applicativo ed è destinata a cessare del tutto il 31 dicembre 2021. Le norme censurate, sottolinea quindi l'Avvocatura generale, sono coerenti con la giurisprudenza costituzionale che ha più volte ritenuto costituzionalmente legittime, purché supportate da ragioni eccezionali e di durata temporanea, misure di sospensione dell'esecuzione di provvedimenti di rilascio.

La difesa dello Stato rileva che sono state dettate numerose previsioni normative di carattere generale volte a supportare i soggetti colpiti dalla crisi economica determinata dall'emergenza pandemica.

Con riguardo alla dedotta violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., nonché dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, l'Avvocatura generale osserva che, in conformità alla stessa giurisprudenza europea, è lasciata alla discrezionalità degli Stati contraenti la possibilità di sospendere temporaneamente le procedure esecutive di rilascio degli immobili e che in ogni caso ciò non integra una violazione del diritto di proprietà.

Quanto all'assunta incompatibilità con il diritto di effettività alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva, la difesa dello Stato sottolinea che le norme censurate hanno determinato solo una sospensione temporanea, dovuta a ragioni eccezionali, dell'esecutività dei provvedimenti di sfratto, peraltro volta progressivamente a cessare entro la data del 31 dicembre 2021.

Considerato in diritto

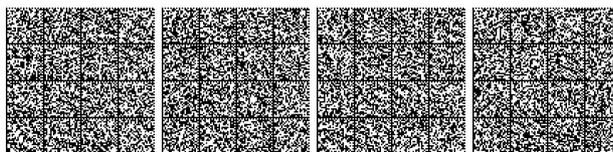
1.- Con ordinanza depositata il 24 aprile 2021, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, - adito con ricorso, ai sensi dell'art. 610 del codice di procedura civile, dall'esecutante a fronte del rifiuto dell'ufficiale giudiziario di notificare il preavviso di rilascio in una procedura fondata su un'ordinanza di convalida di sfratto per morosità adottata in data 25 gennaio 2021 - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, per cui «[l]'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 30 giugno 2020»; *b)* dell'art. 17-*bis* 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), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, che proroga la suddetta sospensione sino alla data del 31 dicembre 2020; *c)* dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, che ha ulteriormente prorogato tale sospensione sino alla data del 30 giugno 2021.

Il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della compatibilità dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con l'art. 77 della Costituzione per carenza dei presupposti di necessità ed urgenza, venendo in rilievo situazioni di morosità non correlate sul piano causale alla pandemia da COVID-19.

Assume, inoltre, un contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 3 Cost. per intrinseca contraddittorietà poiché la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per morosità è disposta in generale, senza alcuna possibile valutazione né della correlazione causale dell'inadempimento con l'emergenza pandemica, né degli effetti socio-economici di tale emergenza.

Secondo il giudice *a quo* le disposizioni indicate si porrebbero, inoltre, in conflitto con l'art. 42 Cost., laddove le stesse, anche per effetto delle proroghe, finirebbero per costituire una sorta di espropriazione in senso sostanziale senza indennizzo, in contrasto anche con la tutela del risparmio nel settore immobiliare riconosciuta dall'art. 47, secondo comma, Cost.

Il giudice rimettente dubita altresì della compatibilità delle norme censurate con l'art. 24, primo comma, Cost., poiché il diritto del creditore di soddisfarsi in sede esecutiva è parte essenziale della tutela giurisdizionale dei diritti.



Il giudice *a quo* censura, infine, le stesse disposizioni per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. In particolare le previsioni oggetto del presente giudizio, specie a seguito delle proroghe via via disposte, per un verso, inciderebbero negativamente sulla ragionevole durata del processo, garanzia estesa da tempo dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo anche alle procedure esecutive e, per un altro, violerebbero il diritto di proprietà del locatore.

2.- Con ordinanza depositata il 3 giugno 2021, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Savona, in funzione di giudice dell'esecuzione, - adito con reclamo a fronte del rifiuto dell'ufficiale giudiziario di dare corso all'esecuzione, con la notifica del preavviso di cui all'art. 608 cod. proc. civ., di un'ordinanza di convalida di sfratto, rifiuto motivato dalla sospensione *ex lege* dei provvedimenti di rilascio - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito; *b)* dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito; *c)* dell'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69.

Il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della compatibilità delle norme censurate con l'art. 3 Cost., in quanto le stesse dispongono un differimento generalizzato dell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto per morosità, senza che assuma rilievo la correlazione dell'inadempimento del conduttore con la pandemia e senza consentire all'autorità giudiziaria una comparazione delle rispettive condizioni economiche delle parti. Sotto quest'ultimo profilo, la mancata considerazione della possibile debolezza sul piano economico del locatore - attestata nella fattispecie concreta dall'ammissione dell'esecutante al beneficio del patrocinio a spese dello Stato - ridonderebbe in una violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost.

Inoltre il Tribunale di Savona dubita della compatibilità delle disposizioni censurate con gli artt. 41, 42 e 117 Cost., nonché con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, perché le stesse procrastinano, senza alcuna misura efficace in favore del locatore, una situazione nella quale quest'ultimo è privato della disponibilità del proprio immobile senza poter neppure recuperare ex post i canoni dovuti, attese le relative difficoltà secondo la comune esperienza.

Il giudice *a quo* assume, inoltre, un possibile contrasto delle norme censurate con gli artt. 11, 24, 111 e 117 Cost., nonché con l'art. 6 CEDU e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, poiché le medesime, impedendo all'esecutante di ottenere il rilascio dell'immobile, finiscono per violarne il diritto di accesso al giudice che contempla anche la fase esecutiva, nella quale il diritto accertato nel giudizio di cognizione trova concreta soddisfazione.

3.- Le questioni sollevate dalle due ordinanze di rimessione in massima parte si sovrappongono, sia quanto alle disposizioni censurate sia quanto ai parametri evocati, e sono comunque oggettivamente connesse.

Devono quindi essere riuniti i relativi giudizi incidentali - per il secondo dei quali la trattazione in camera di consiglio è stata anticipata al 19 ottobre 2021 - per essere definiti con un'unica decisione.

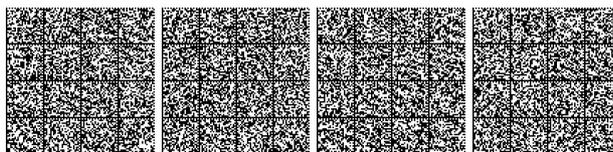
4.- È opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le previsioni censurate, emanate nell'ambito di quella legislazione cosiddetta emergenziale posta in essere a seguito del diffondersi della pandemia da COVID-19.

4.1.- Quando si è manifestata la crisi sanitaria per la pandemia da COVID-19 su tutto il territorio del Paese, nella sua crescente diffusività, il legislatore ha disposto un iniziale blocco delle esecuzioni forzate in un più ampio contesto di misure emergenziali che hanno comportato, nell'immediato, la pressoché totale paralisi della giustizia nei suoi vari settori.

In particolare, per quanto interessa in questo giudizio, l'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha previsto che «[l]'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020».

La gravità della situazione sanitaria nella prima fase ha determinato la sospensione dell'esecuzione di tutti i titoli esecutivi suscettibili di esecuzione per rilascio. Tale temporaneo blocco era riferibile all'esecuzione in forma specifica per rilascio dei beni immobili di cui agli artt. 605 e seguenti cod. proc. civ.

In parallelo, l'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha stabilito che, «[a]l fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore».



4.2.- In seguito l'art. 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2020 - introdotto in sede di conversione dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, e rubricato «Proroga della sospensione dell'esecuzione degli sfratti di immobili ad uso abitativo e non abitativo» - ha previsto che «[a]l comma 6 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: "1° settembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2020"».

In tal modo è stata estesa, fino a tutto l'anno 2020, la durata della sospensione delle esecuzioni in forma specifica per rilascio dei beni immobili. Inoltre - stante il testuale riferimento, contenuto nella rubrica della disposizione, alla proroga della sospensione dell'esecuzione degli sfratti - è stata indirettamente circoscritta la stessa portata della sospensione, nel senso di includervi esclusivamente i provvedimenti di rilascio pronunciati nell'ambito dei procedimenti di sfratto per morosità e finita locazione quanto alle locazioni ad uso abitativo e ad uso diverso.

Parimenti, con riguardo alla sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, anche l'efficacia dell'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2020, ad opera dell'art. 4 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.

4.3.- Proprio alla scadenza di tale termine (cioè a fine anno 2020) il Governo, con il d.l. n. 183 del 2020 (cosiddetto "mille proroghe") - stante la perdurante situazione di emergenza sanitaria - ha, per un verso, differito la data finale della sospensione delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio (al 30 giugno 2021), per l'altro ne ha limitato l'area di applicazione.

Infatti l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, ha previsto che «[l]a sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dall'articolo 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, è prorogata sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'articolo 586, secondo comma, del codice di procedura civile, del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari».

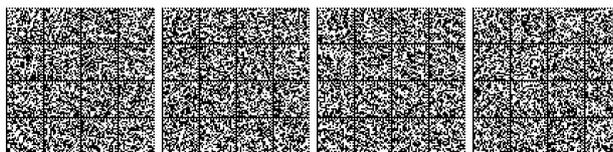
Quindi sono stati esclusi dalla proroga della sospensione delle esecuzioni, in una progressiva riduzione del suo ambito applicativo, i provvedimenti di rilascio resi per ragioni diverse dalla morosità, salvi solo i provvedimenti di rilascio ex art. 586, secondo comma, cod. proc. civ. aventi ad oggetto l'abitazione del debitore, la cui sospensione dell'esecuzione era connessa a quella prevista, in simmetria, dall'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020.

Parallelamente, infatti, l'efficacia di tale ultima misura è stata ulteriormente prorogata fino al 30 giugno 2021, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, ma senza modificare - e quindi confermando - l'originaria area di applicazione della sospensione dei procedimenti esecutivi aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore; ciò che questa Corte (sentenza n. 128 del 2021) ha ritenuto costituzionalmente illegittimo talché questa fattispecie di sospensione delle procedure esecutive è cessata al 31 dicembre 2020.

4.4.- Prima ancora che venisse in scadenza il termine finale della proroga prevista dal d.l. n. 183 del 2020, il legislatore, in sede di conversione in legge del d.l. n. 41 del 2021, ha introdotto l'art. 40-*quater*, che, sotto la rubrica «Disposizioni in materia di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili», ha stabilito che «[l]a sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dall'articolo 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'articolo 586, secondo comma, del codice di procedura civile, del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari, è prorogata: a) fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020; b) fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021».

Il miglioramento della situazione sanitaria ha indotto il legislatore, dunque, con tale previsione a diversificare le situazioni, non senza aver implicitamente confermato la cessazione, al 31 dicembre 2020, della sospensione delle procedure esecutive fondate su ragioni diverse dalla morosità, quali i provvedimenti di rilascio per finita locazione.

Quanto invece a quelle già oggetto della proroga (prevista fino al 30 giugno 2021) di cui al d.l. n. 183 del 2020, occorre distinguere: a) per i provvedimenti di rilascio adottati prima del 28 febbraio 2020 non si prevedeva alcuna ulteriore proroga e quindi la sospensione era destinata a cessare il 30 giugno 2021; b) per i provvedimenti di rilascio adottati dopo il 28 febbraio 2020, ma non oltre il 30 settembre 2020 la proroga era stabilita fino al 30 settembre 2021; c) per i provvedimenti di rilascio adottati dopo il 30 settembre 2020 e fino al 30 giugno 2021 la proroga sarebbe cessata il 31 dicembre 2021; d) per i provvedimenti di rilascio che avrebbero potuto essere adottati dopo il 30 giugno 2021 non era prevista alcuna sospensione dell'esecuzione.



4.5.- In sintesi, quindi, si ha che mentre per l'anno 2020 (a partire dal 17 marzo 2020, data di entrata in vigore del d.l. n. 18 del 2020) è stata sospesa l'esecuzione di tutti i provvedimenti di rilascio, nel 2021 la situazione è stata significativamente diversificata.

Si va dalla cessazione al 31 dicembre 2020 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio non fondati sulla morosità del debitore alla mancata previsione di alcuna sospensione per i provvedimenti di rilascio fondati sulla morosità, ma successivi al 30 giugno 2021. Nel mezzo vi sono i distinti scaglioni di provvedimenti di rilascio, differenziati *ratione temporis*, ai quali si collega la cessazione della sospensione dell'esecuzione, secondo una graduazione temporale e progressiva, rispettivamente al 30 giugno 2021, al 30 settembre 2021 e al 31 dicembre 2021.

4.6.- A tale ultima data (31 dicembre 2021) è destinata ad esaurirsi, quindi, ogni residua efficacia della sospensione dell'esecuzione di qualsivoglia provvedimento di rilascio di immobili.

5.- Ciò premesso, va ora esaminata l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, innanzi tutto sotto il profilo della rilevanza.

5.1.- Sotto questo aspetto, la rilevanza delle questioni non può che essere circoscritta alle disposizioni in concreto applicabili nei due giudizi principali, relativi a titoli esecutivi formati entrambi nel mese di gennaio dell'anno 2021: segnatamente, in data 25 gennaio 2021 e 20 gennaio 2021, sono stati rispettivamente convalidati gli sfratti per morosità, oggetto della procedura esecutiva di rilascio all'esame dei Giudici dell'esecuzione del Tribunale di Trieste e del Tribunale di Savona.

È di tutta evidenza che non rileva, in nessuno dei due giudizi, la sospensione dell'esecuzione del rilascio degli immobili prevista nell'anno precedente fino al 31 dicembre 2020: rispettivamente dall'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, fino al 30 giugno 2020, e dall'art. 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che ha prorogato detta sospensione sino al 31 dicembre 2020.

La rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sussiste solo per le disposizioni che tale sospensione dell'esecuzione hanno previsto nel 2021: ossia l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, che ha prorogato fino al 30 giugno 2021 l'efficacia della misura con riferimento ai titoli di rilascio fondati sulla morosità del conduttore, e l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, che ha prorogato, in particolare fino al 31 dicembre 2021, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021.

Pertanto, vanno innanzi tutto dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2021, come convertito, con riferimento a tutti i parametri indicati dal Tribunale di Trieste e, quanto alla prima disposizione, anche dal Tribunale di Savona.

5.2.- Deve però considerarsi ulteriormente, ancora sotto il profilo della rilevanza, che il Tribunale di Trieste, la cui ordinanza di rimessione è stata pronunciata il 24 aprile 2021, è chiamato ad applicare l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, che ha previsto - e prevede tuttora - la sospensione, fino al 30 giugno 2021, dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze, quale appunto era quello dedotto in giudizio.

Invece il Tribunale di Savona, la cui ordinanza di rimessione è successiva per essere stata pronunciata il 3 giugno 2021, è chiamato ad applicare anche l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, che ha previsto la sospensione, in particolare fino al 31 dicembre 2021, dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 per mancato pagamento del canone alle scadenze, quale appunto era quello dedotto in giudizio.

Quest'ultima disposizione rappresenta *ius superveniens* nel primo giudizio, quello pendente innanzi al Tribunale di Trieste. Sicché, in ragione della sopravvenuta entrata in vigore dell'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, la sospensione dell'esecuzione, già prevista fino al 30 giugno 2021 dalla disposizione censurata in quel giudizio, comunque applicabile *ratione temporis*, si estende poi fino al 31 dicembre 2021, trattandosi dell'esecuzione di un provvedimento di rilascio di un immobile adottato nel periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 (esattamente il 25 gennaio 2021) per mancato pagamento del canone alle scadenze.

Tale essendo la portata dello *ius superveniens* - che ha semmai aggravato, non certo ridimensionato, il *vulnus* denunciato dal giudice rimettente - non occorre disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito; ma le stesse questioni possono essere riferite, negli stessi termini, anche alla disposizione sopravvenuta, quella comunque oggetto delle censure mosse dal Tribunale di Savona.

Va infatti ribadito che «persiste [...] la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenza n. 257 del 2017), ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzio-



nale» (sentenza n. 125 del 2018). Si è anche precisato che «[i]n questa evenienza - ove la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, quale ritenuta dal giudice rimettente, permanga nel suo nucleo essenziale - può essere questa stessa Corte a valutare il novum normativo per verificare la persistente sussistenza di tale condizione di ammissibilità del giudizio incidentale» (ancora, sentenza n. 125 del 2018).

6.- In via altresì preliminare, ulteriori profili di inammissibilità vengono in rilievo quanto ai parametri europei, unionali e convenzionali.

6.1.- Deve essere, innanzi tutto, dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale di Savona in relazione all'art. 47 CDFUE, in quanto il giudice rimettente non indica perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto europeo.

Nella giurisprudenza di questa Corte è stato ripetutamente affermato, infatti, che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021, n. 278 e n. 254 del 2020 e n. 194 del 2018).

6.2.- Va invece affermata l'ammissibilità delle questioni sollevate dai giudici rimettenti - per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. - in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Occorre considerare che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2021, n. 145 del 2020 e n. 25 del 2019), allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie. In questa ipotesi, dal momento che in tema di diritti fondamentali «il rispetto degli obblighi internazionali [...] può e deve [...] costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa» (sentenza n. 317 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2018), il giudice rimettente può allegare la norma convenzionale a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, del quale è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza sovranazionale.

Nella fattispecie in esame, i giudici rimettenti hanno puntualmente assolto a questo onere, tanto in relazione all'art. 6 CEDU che all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

7.- Sempre in via preliminare, con riferimento ai parametri costituzionali, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni, sollevate dal Tribunale di Savona, con le quali è assunta la violazione, da parte delle norme censurate, degli artt. 11 e 41 Cost.

Tali questioni, infatti, sono del tutto prive di motivazione, limitandosi il giudice rimettente a evocare i parametri costituzionali, senza alcuna specifica adeguata illustrazione dei motivi di censura (tra le altre, sentenze n. 178 del 2021 e n. 356 del 2008; ordinanza n. 26 del 2012).

8.- Nel merito, con riferimento agli altri parametri, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti non sono fondate.

9.- Il Tribunale di Trieste dubita, innanzi tutto, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con riferimento all'art. 77 Cost., assumendo tanto la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni adottate con il decreto-legge, quanto - a suo avviso - la non omogeneità delle previsioni della legge di conversione rispetto all'ambito applicativo del decreto, volto a prorogare termini in considerazione dell'emergenza da COVID-19, atteso che la sospensione dell'esecuzione riguarda anche i provvedimenti di rilascio pronunciati a fronte di morosità nel pagamento dei canoni anteriori alla pandemia.

9.1.- La questione non è fondata.

Questa Corte, con riguardo alla latitudine del proprio controllo sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, ha più volte affermato che il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge, da parte del Governo, deve essere limitato alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 288, n. 97 e n. 33 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018).

L'urgente necessità del provvedere può, peraltro, riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse (sentenze n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014), ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti per situazioni straordinarie venutesi a determinare (sentenze n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012). In sostanza, per i decreti-legge a contenuto plurimo, ciò che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2021, n. 115 del 2020, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).



La questione non è, dunque, fondata con riguardo ad entrambi gli aspetti del parametro evocato, in quanto l'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, pur inserito in un decreto-legge il cui titolo si riferisce a «termini legislativi», «realizzazione di collegamenti digitali», «esecuzione della decisione 2020/2053» e infine del «recesso del Regno Unito dall'Unione europea», è volto a far fronte all'emergenza sanitaria determinata dal persistere della pandemia da COVID-19 prorogando il termine di durata della sospensione (e ridelineandone, in senso restrittivo, l'ambito applicativo). Pertanto, la disposizione si colloca coerentemente in un decreto-legge dal contenuto sin dall'origine eterogeneo sul piano materiale. In esso diverse disposizioni di proroghe di termini sono accomunate dall'indicato scopo, rispetto al quale la norma censurata non può ritenersi totalmente «estranea» o addirittura «intrusa», cioè tale da interrompere ogni nesso tra la situazione di urgenza e necessità e una singola disposizione del decreto-legge, in termini non dissimili dalla correlazione che deve sussistere tra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione (sentenze n. 181 del 2019 e n. 22 del 2012).

10.- Comune alle due ordinanze di rimessione è la dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

Tale parametro, secondo i giudici rimettenti, sarebbe stato violato da parte delle norme rispettivamente censurate perché il legislatore ha previsto, nel 2021, la proroga della sospensione delle procedure esecutive per rilascio degli immobili locati senza consentire al giudice alcuna valutazione né sul nesso di causalità tra l'emergenza pandemica e l'inadempimento del conduttore, né sulla rispettiva situazione economica del locatore e del conduttore, anche rispetto all'incidenza, su ciascuno di essi, della crisi economico-sociale derivante dalle misure di contenimento adottate durante la pandemia.

Secondo tale prospettazione, dunque, sarebbe stato tutelato dal legislatore il solo diritto del conduttore di disporre dell'immobile, senza alcun bilanciamento con la tutela del diritto di proprietà del locatore.

In particolare, per il Tribunale di Savona la questione sarebbe stata aggravata e non risolta dall'art. 40-*quater* della legge n. 69 del 2021, di conversione del d.l. n. 41 del 2021, che, nel contemplare un'ulteriore proroga della misura, ne ha graduato *ex lege* l'efficacia temporale in base ad un criterio irragionevole, come quello della data di emanazione del provvedimento.

11.- La questione non è fondata.

11.1.- Occorre muovere dalla considerazione che l'iniziale sospensione, fino al 31 dicembre 2020, dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è fuori dal *thema decidendum* non solo perché - come già osservato sopra (al punto 5.1.) - i giudici rimettenti non sono chiamati ad applicare le disposizioni che l'hanno prevista (né l'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, né l'art. 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2021), ma anche perché in realtà le loro censure sono dirette nei confronti delle due proroghe della sospensione: la prima, dal 1° gennaio 2021 fino al 30 giugno 2021, prevista dall'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito; la seconda introdotta dall'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, che viene in rilievo nei giudizi principali nella parte in cui ha ulteriormente prorogato, fino al 31 dicembre 2021, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021.

11.2.- Ancorché non censurata, non può non rilevarsi che l'iniziale sospensione, nella sua ampia portata riguardante tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, era motivata dall'eccezionalità della situazione determinata dal rapido diffondersi della pandemia da COVID-19, che ha creato un'inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica, costituendo essa «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» (sentenza n. 198 del 2021). La rapidità e l'estensione del contagio hanno portato a limitazioni di movimento e di attività nel rispetto di rigide regole di distanziamento e di adozione di dispositivi individuali di protezione.

Per effetto delle misure di contenimento della pandemia, nel periodo dell'emergenza sanitaria vi è stato l'arresto di fatto di numerose attività economiche con conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione, per fronteggiare le quali è stata posta in essere un'ampia e reiterata normativa dell'emergenza con l'impiego di consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva.

Ma nell'immediato siffatta emergenza sanitaria ha chiamato in causa, altresì, la solidarietà economica e sociale a cui ciascuno è tenuto nell'esercizio dei propri diritti.

11.3.- Nel corso dell'anno in cui si è manifestata la pandemia e fino al 31 dicembre 2020 la temporanea sospensione dell'esecuzione di tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, ha costituito una delle tante misure adottate per fronteggiare l'emergenza. Da una parte occorre evitare che le attività esecutive, oltre a gravare sui tribunali, ponessero le persone necessariamente in contatto con conseguente incremento del rischio di contagio. D'altra parte i soggetti destinatari dei provvedimenti di rilascio rischiavano di vedere, per loro in particolare, aggravarsi quella situazione di difficoltà, che pure era di portata generale, giacché, nelle locazioni abitative l'oggetto del rilascio sarebbe stato anche l'abitazione, con incidenza, quindi, su un diritto inviolabile (sentenze n. 128 del 2021 e n. 44 del 2020) e, nelle locazioni non abitative, il rilascio avrebbe avuto ad oggetto un esercizio commerciale o un'azienda con pregiudizio del diritto di iniziativa economica privata, che parimenti è tutelato (art. 41, primo comma, Cost.).



In questa eccezionale situazione di emergenza sanitaria, la discrezionalità del legislatore nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie. Al metro di questa maggiormente estesa discrezionalità, una misura come la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, appare quanto meno non manifestamente irragionevole. Ha affermato questa Corte, con riferimento proprio alle procedure esecutive (quelle di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020), che, in questa situazione di emergenza sanitaria, «[i]l dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni - i creditori procedenti in executivis - a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe»; ed ha aggiunto che «il legislatore ha voluto evitare che tanto l'esecuzione del rilascio degli immobili quanto le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche e fonte di preoccupazioni ulteriori per i debitori esecutati» (sentenza n. 128 del 2021).

11.4.- Però il sacrificio per i locatori non poteva che essere temporaneo.

L'emergenza può giustificare, solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati, la prevalenza delle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, su quelle del locatore. In passato, questa Corte, nel valutare la legittimità costituzionale di disposizioni che avevano sospeso l'esecuzione degli sfratti, anche se solo per alcune categorie di conduttori, ha evidenziato che la legittimità di misure siffatte si correla al rispetto della duplice condizione della loro eccezionalità e temporaneità (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003).

Nella fattispecie in esame, la sospensione - come già rilevato - è stata giustificata da una circostanza eccezionale, quale l'emergenza pandemica, tanto che la dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 è stata ripetutamente prorogata (da ultimo, fino al 31 dicembre 2021).

La significativa estensione temporale dell'emergenza rendeva peraltro necessario il progressivo adattamento delle misure apprestate per fronteggiarla, in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità delle misure medesime rispetto a tale situazione. Il legislatore ha ritenuto, nella sua discrezionalità, poco praticabile un sistematico coinvolgimento del giudice dell'esecuzione per valutare le singole situazioni concrete di conduttori e locatori, da apprezzarsi caso per caso.

Occorreva però un progressivo adattamento della misura emergenziale, gravante sulla categoria dei locatori, per i quali la solidarietà economica e sociale di ciascuno non poteva spingersi oltre un certo limite, al di là del quale c'è solo la solidarietà collettiva per il tramite innanzi tutto dello Stato e della fiscalità generale.

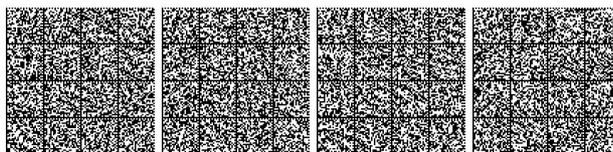
11.5.- Ciò non è avvenuto per la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione del debitore (art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020), per le quali è stata prevista, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, la proroga *tout court* fino al 30 giugno 2021; disposizione questa di cui è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale atteso che «il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta costituzionale della seconda proroga» (sentenza n. 128 del 2021).

Invece, il precedente comma 13 dello stesso art. 13 del d.l. n. 183 del 2020, relativo all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, ha operato un primo aggiustamento limitando, dopo il 31 dicembre 2020, la proroga della sospensione dell'esecuzione ai soli provvedimenti di rilascio per morosità con conseguente cessazione di tale sospensione per tutti i provvedimenti di rilascio, in particolare, per finita locazione; morosità alla quale sono normalmente sottese difficoltà di carattere economico-sociale che, anche se antecedenti alla pandemia, si sono verosimilmente aggravate con essa.

Di lì a poco è seguito l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 che - come si è già osservato sopra (punto 4.3.) - cadenza ulteriormente l'esaurimento della sospensione dell'esecuzione di tali provvedimenti, senza più prevedere - e quindi escludendo - la sospensione per quelli destinati ad essere emessi dopo il 30 giugno 2021. A tal proposito si è già detto che occorre distinguere tra provvedimenti di rilascio secondo che siano stati adottati: *a)* prima del 28 febbraio 2020; *b)* dopo il 28 febbraio 2020, ma non oltre il 30 settembre 2020; *c)* dopo il 30 settembre 2020 e fino al 30 giugno 2021. Si ha, quindi, che la sospensione dell'esecuzione è cessata il 30 giugno 2021, oppure il 30 settembre 2021, o infine è destinata a cessare il 31 dicembre 2021.

11.6.- Tale graduazione è funzionale allo scopo di evitare la pressione sulle strutture degli uffici giudiziari per effetto della contestuale esecuzione dei provvedimenti "arretrati" ed è stata compiuta con criteri non manifestamente irragionevoli.

La data di adozione del provvedimento di rilascio, che vale a cadenzare la cessazione di efficacia della sospensione, è indirettamente indicativa dell'epoca della morosità, potendo ragionevolmente ritenersi che di norma i provvedimenti più risalenti si riferiscono a morosità meno recenti.



Infatti, sebbene il legislatore abbia individuato, anche per comprensibili motivi di semplificazione dell'attività degli ufficiali giudiziari e dei giudici dell'esecuzione, come data rilevante quella dell'emanazione del titolo esecutivo e non già quella della morosità, è presumibile, secondo l'id quod plerumque accidit, che siano stati pronunciati prima i provvedimenti di rilascio concernenti le morosità più risalenti.

11.7.- Nel complesso, quindi, quanto alla proroga nel 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, sono stati introdotti «adeguati criteri selettivi» (sentenza n. 128 del 2021), che invece sono mancati nella parallela previsione della proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Ciò rende non irragionevole la proroga, graduata nel tempo secondo le scadenze sopra indicate, della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per morosità.

La gradualità dell'esaurimento di tale misura emergenziale consente di ritenere sussistente anche l'altro presupposto legittimante il differimento *ex lege* dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, fissato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte nella temporaneità della misura, la cui estensione va da meno di un anno per i provvedimenti di rilascio per finita locazione fino a una durata variamente articolata per i provvedimenti di rilascio per morosità. In particolare la proroga della sospensione al 31 dicembre 2021 ha una durata non superiore a quindici mesi, riguardando essa solo i provvedimenti di rilascio per morosità adottati dopo il 30 settembre 2020. In entrambi i giudizi a quibus tale durata è di circa undici mesi, trattandosi di provvedimenti di rilascio adottati nel gennaio del 2021.

Pertanto, mediante la progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria, il legislatore ha realizzato quel non irragionevole bilanciamento dei diritti costituzionali in rilievo, che è invece mancato nella parallela norma di proroga, nel 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione del debitore (sentenza n. 128 del 2021).

12.- Le ordinanze di rimessione - che deducono, poi, altre censure, in funzione complementare rispetto a quella portante appena esaminata - assumono che le norme censurate violerebbero, altresì, il diritto di proprietà, costituzionalmente e convenzionalmente tutelato, del locatore.

Più in particolare, il Tribunale di Trieste denuncia l'asserito contrasto dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con gli artt. 42 e 47, secondo comma, Cost., poiché tale norma finirebbe con il porre in essere, in danno dei proprietari degli immobili, una sorta di espropriazione in senso sostanziale priva di indennizzo, in contrasto con la tutela del risparmio. Lo stesso giudice rimettente dubita, inoltre, della compatibilità delle predette disposizioni con l'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto la sospensione inciderebbe in modo sproporzionato, rispetto alle finalità perseguite dal legislatore, sul diritto di proprietà del locatore.

Anche il Tribunale di Savona dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate con riguardo all'art. 42 Cost., perché le stesse determinano una situazione equiparabile ad un'espropriazione sostanziale senza indennizzo. Il medesimo Tribunale indica come parametro interposto l'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

12.1.- Le questioni non sono fondate.

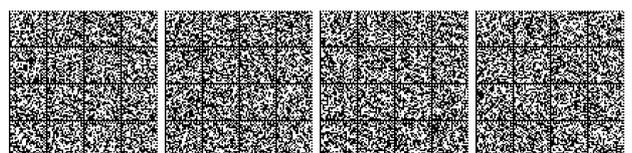
Con riferimento all'incidenza sproporzionata della misura in esame sul diritto di proprietà del locatore, occorre ricordare che questa Corte, anche in pronunce recenti, ha ribadito che un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni è ammissibile ove sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti dell'individuo (*ex multis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 276, n. 235 e n. 167 del 2020). Sulla stessa linea si pone, da tempo, la giurisprudenza della Corte EDU nell'interpretazione della garanzia espressa all'art. 1 Prot. addiz. CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Maurice contro Francia, paragrafo 86).

L'emergenza pandemica, con la conseguente crisi economico-sociale, costituisce senz'altro un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare l'operatività della misura di sospensione.

Non può in proposito trascurarsi di ricordare che spetta proprio al legislatore nazionale l'individuazione di quei motivi di interesse generale che consentono, anche secondo la giurisprudenza europea (Corte EDU, grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Maurice contro Francia, paragrafo 86; sezione seconda, sentenza 31 maggio 2011, Maggio contro Italia, paragrafo 57, e sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti contro Italia, paragrafo 52), una limitazione del diritto di proprietà.

Né la misura in esame è equiparabile ad un'espropriazione, non solo per la temporaneità della stessa, ma anche perché, sino al momento dell'effettivo rilascio, permane in ogni caso in capo al conduttore, anche se il contratto si è già risolto, l'obbligo di provvedere al pagamento dei canoni.

13.- L'ordinanza del Tribunale di Trieste dubita poi della compatibilità delle norme censurate con l'art. 24 Cost., in quanto le stesse violerebbero il diritto del creditore a soddisfarsi, nell'ipotesi di inadempimento spontaneo del debitore, nella fase esecutiva, essenziale per una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti.



Analoghe censure sono sollevate dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Savona.

13.1.- Le questioni non sono fondate.

Occorre osservare, sotto un primo profilo, che, sebbene l'esecuzione coattiva delle decisioni giudiziarie rientri nell'alveo dell'art. 24 Cost., in quanto essa è fondamentale per una tutela effettiva dei diritti accertati in sede cognitiva (tra le altre, sentenze n. 128 del 2021 e n. 225 del 2018), tuttavia, come costantemente ribadito nella giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di azione (sentenze n. 80, n. 58 e n. 47 del 2020, n. 271 e n. 97 del 2019; ordinanza n. 3 del 2020).

Peraltro le norme censurate non impediscono in via definitiva all'avente diritto al rilascio di promuovere un'azione esecutiva per rientrare in possesso dell'immobile, in quanto le stesse, come si è già osservato nell'esame delle censure correlate all'art. 3 Cost., si limitano, in presenza di una situazione di carattere eccezionale e imprevedibile come l'emergenza pandemica, a differire temporaneamente la possibilità di agire in executivis.

14.- Per altro verso, neppure sono fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Trieste e dal Tribunale di Savona concernenti la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, e dal solo Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Savona con riferimento all'art. 111 Cost., laddove assumono un contrasto delle norme censurate con tali parametri rispetto alla ragionevole durata delle procedure esecutive.

Invero, sebbene la Corte EDU abbia affermato che le norme che dispongono la sospensione dei provvedimenti di sfratto incidono sull'effettività della tutela del diritto dell'esecutante, che deve svolgersi entro un termine ragionevole (*ex plurimis*, Corte EDU, grande camera, sentenza 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi contro Italia, specialmente paragrafi 63 e seguenti), è necessario che tale diritto, nell'ordinamento interno, venga bilanciato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, attesa la valutazione sistematica e non frazionata sulla violazione dei diritti demandata a questa Corte (sentenze n. 46 del 2021, n. 170 e n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012). Nell'ambito della predetta valutazione di carattere sistematico, il sacrificio di un diritto costituzionale non è irragionevole, nell'ipotesi in cui sia frutto di scelte non prive di una valida ragione giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015 e n. 159 del 2014; ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008). Nella specie lo scopo del differimento della tutela esecutiva del locatore può essere individuato nell'eccezionalità della situazione correlata all'emergenza pandemica da COVID-19.

15.- Mette conto, infine, rilevare che, se l'eccezionalità della pandemia da COVID-19 giustifica, nell'immediato e per un limitato periodo di tempo, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili (anche perché, in particolare, vi è stato, da parte del legislatore, un progressivo aggiustamento del bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco, nei termini sopra indicati), d'altra parte però questa misura emergenziale è prevista fino al 31 dicembre 2021 e deve ritenersi senza possibilità di ulteriore proroga, avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale (art. 42, secondo comma, Cost.).

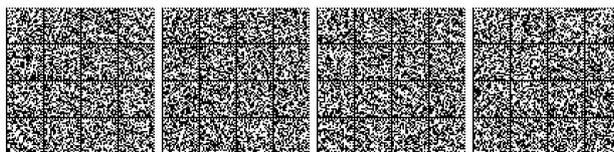
Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato (sentenza n. 128 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e dell'art. 17-bis 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), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, sollevate dal Tribunale ordinario di Trieste, in funzione



di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, con l'ordinanza indicata in epigrafe, e dell'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, sollevate dal Tribunale ordinario di Savona, in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 41, 42, 111 e 117 Cost., nonché all'art. 6 CEDU, all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, e dell'art. 40-quater del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, sollevate dal Tribunale ordinario di Savona, in riferimento agli artt. 11 e 41 Cost., nonché all'art. 47 CDFUE, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 77 Cost., dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-quater del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Trieste e dal Tribunale ordinario di Savona con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-quater del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, sollevate dal Tribunale ordinario di Trieste, in riferimento agli artt. 42, 47, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e dal Tribunale ordinario di Savona, in riferimento all'art. 42 Cost. e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, con le ordinanze indicate in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-quater del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Trieste e dal Tribunale ordinario di Savona con le ordinanze indicate in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-quater del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, sollevate dal Tribunale ordinario di Trieste e dal Tribunale ordinario di Savona, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, e dal solo Tribunale ordinario di Savona, in riferimento all'art. 111 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

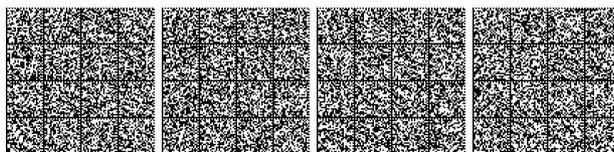
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 214

Ordinanza 20 ottobre - 11 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Casi di accesso - Imputati per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Esclusione, anche quando sia possibile ipotizzare l'irrogazione in concreto di una pena diversa - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Manifesta infondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33.
- 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia nel procedimento penale a carico di M.R. M., con ordinanza del 14 luglio 2020, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2021.

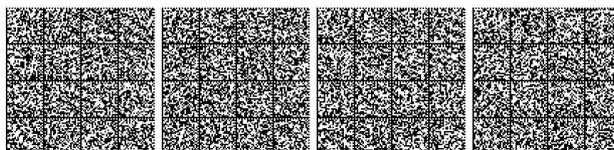
Visti l'atto di costituzione di M.R. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Michele Curtotti per M.R. M. e l'avvocato dello Stato Agnese Soldani per il Presidente del Consiglio dei ministri, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

Ritenuto che, con ordinanza del 14 luglio 2020, pervenuta alla cancelleria di questa Corte il 25 agosto 2021, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), «quanto meno nella parte in cui non contempla (e quindi non fa salva) la possibilità per l'imputato di accedere al rito abbreviato nelle ipotesi in cui ricorrano dati fattuali certi riferibili al fatto (modalità oggettive della condotta) ovvero alla persona dell'imputato (quale nel caso in esame, il vizio parziale di mente), che consentano di ipotizzare, sul piano del giudizio prognostico, l'irrogazione, in caso di condanna, di una pena diversa dall'ergastolo»;



che il rimettente si trova a vagliare la richiesta di giudizio abbreviato formulata da una donna imputata, tra l'altro, del delitto di cui agli artt. 575 e 577, primo comma, numero 1), del codice penale, per avere cagionato la morte del coniuge legalmente separato;

che lo stesso capo di imputazione evidenzia, peraltro, che il fatto sarebbe stato commesso in presenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen.;

che, osserva il rimettente, la richiesta di giudizio abbreviato sarebbe inammissibile ai sensi della disposizione censurata, trattandosi di delitto astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo;

che, tuttavia, il giudice *a quo* dubita della compatibilità della disposizione stessa con l'art. 3 Cost.;

che il rimettente richiama anzitutto l'ordinanza n. 455 del 2006, in cui questa Corte, pur riconoscendo che la previsione normativa di preclusioni a riti premiali per alcuni reati è «espressione dell'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode», ha altresì affermato che tale discrezionalità incontra il «limite della manifesta irragionevolezza delle soluzioni adottate»;

che la norma censurata introdurrebbe per l'appunto nel sistema «una disarmonia (apprezzabile in termini di disparità di trattamento) non sorretta da ragionevole giustificazione»;

che il vulnus costituzionale denunciato dal rimettente si apprezzerebbe sotto un triplice profilo;

che, in primo luogo, la norma determinerebbe irragionevoli equiparazioni sanzionatorie tra fatti aventi disvalore differente, perché «identificando i delitti puniti con la pena dell'ergastolo con i reati più gravi che destano maggior allarme sociale», il legislatore accomunerebbe «nella medesima presunzione di gravità ed allarme sociale, assoggettandole alla stessa preclusione, fattispecie in realtà differenti tra loro che non presentano il medesimo disvalore»: dal delitto di omicidio volontario aggravato - che a sua volta contempla ipotesi profondamente eterogenee - a fatti del tutto diversi quali la strage, l'epidemia, il traffico di esseri umani aggravato, il sequestro di persona a scopo di estorsione o di terrorismo cui segua la morte, i crimini di guerra, nonché i delitti commessi ai danni della personalità dello Stato e contro l'incolumità pubblica;

che, in secondo luogo, la norma censurata darebbe luogo a una disparità di trattamento sanzionatorio tra fatti aventi disvalore omogeneo, esemplificata dal confronto tra le ipotesi punite con l'ergastolo riconducibili al primo comma dell'art. 577 cod. pen., che comprendono oggi l'omicidio del coniuge anche legalmente separato (rispetto al quale è precluso il giudizio abbreviato, con conseguente impossibilità di beneficiare della riduzione di pena in caso di condanna), e quelle di cui al secondo comma, punite con la pena da ventiquattro a trent'anni di reclusione, che comprendono l'omicidio del coniuge divorziato (ipotesi per la quale il giudizio abbreviato è invece ammissibile, con conseguente possibilità di ottenere il relativo sconto di pena in caso di condanna);

che, in terzo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost. si coglierebbe con particolare evidenza nelle ipotesi in cui la comminatoria legislativa della pena dell'ergastolo consegue - come nel caso oggetto del giudizio *a quo* - alla contestazione di una circostanza aggravante, che è suscettibile, in caso di concorso con eventuali attenuanti (come il vizio parziale di mente), di potenziale elisione all'esito del giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 cod. pen., con conseguente applicazione della sola pena della reclusione;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata;

che l'inammissibilità discenderebbe in primo luogo da una incongruenza tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di remissione, poiché gli esatti termini della questione proposta non risulterebbero essere stati riprodotti nella parte dispositiva del provvedimento in questione;

che, inoltre, il giudice rimettente muoverebbe da un errato presupposto interpretativo, avendo omesso di considerare che - in forza del tenore letterale dell'art. 429, comma 1, lettera *c*), cod. proc. pen., come interpretato anche nella sentenza n. 112 del 1994 di questa Corte - le circostanze attenuanti di qualsiasi natura non rientrano nella contestazione del fatto, e non operano sino a quando la loro ricorrenza non sia stata accertata in giudizio;

che nel merito la questione sarebbe comunque infondata, in quanto i profili di asserita illegittimità costituzionale lamentati dal rimettente sarebbero già stati esaminati ed esclusi da questa Corte nella sentenza n. 260 del 2020;

che l'imputata si è costituita in giudizio a mezzo del proprio difensore, aderendo agli argomenti dell'ordinanza di remissione e concludendo nel senso della fondatezza della questione ivi prospettata.

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), «quanto meno» nella



parte in cui non consente all'imputato di un delitto astrattamente punibile con l'ergastolo di essere giudicato con rito abbreviato quando sia possibile ipotizzare, sulla base di dati certi relativi al fatto o alla persona dell'imputato, l'irrogazione di una pena diversa dall'ergastolo in caso di condanna;

che le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate;

che, innanzitutto, non sussiste alcuna incongruenza tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione, posto che la presunta discrepanza tra i due può agevolmente risolversi tramite gli ordinari criteri ermeneutici (sentenza n. 82 del 2020), leggendo il secondo anche alla luce della prima, nella parte in cui la medesima rivela l'effettiva volontà del giudice;

che dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge infatti chiaramente che il giudice *a quo* auspica una pronuncia ablativa della disposizione censurata, in quanto ritenuta integralmente in contrasto con l'art. 3 Cost., prospettando solo in via residuale - e dunque, in via logicamente subordinata - l'ipotesi di una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, riferita al solo caso in cui possa ipotizzarsi l'irrogazione in concreto di una pena diversa dall'ergastolo;

che, in secondo luogo, detta ordinanza non poggia nemmeno su di un errato presupposto interpretativo, e in particolare sulla fallace convinzione che una circostanza attenuante indicata nel capo di imputazione possa "operare" già prima che la sua ricorrenza sia stata accertata in giudizio;

che, al contrario, il rimettente si duole proprio del fatto che di tale circostanza, già indicata nella contestazione del pubblico ministero, l'assetto normativo attuale non permetta di tener conto ai fini della decisione sulla ammissibilità dell'istanza di giudizio abbreviato avanzata dall'imputato in udienza preliminare;

che, nel merito, la questione è tuttavia manifestamente infondata;

che, infatti, identica questione è stata ritenuta non fondata da questa Corte con la sentenza n. 260 del 2020, pronunciata successivamente rispetto all'ordinanza che ha sollevato la questione ora all'esame;

che, quanto alla denunciata disparità di trattamento tra la fattispecie di omicidio del coniuge separato (punita con l'ergastolo ai sensi dell'art. 577, primo comma, del codice penale) e quella di omicidio del coniuge divorziato (punita con la reclusione pari nel massimo a trenta anni ai sensi dell'art. 577, secondo comma, cod. pen.), questa Corte ha già osservato che «la disparità di trattamento deriva [...] direttamente dalla scelta legislativa - in questa sede non censurata - che si situa "a monte" della disciplina del giudizio abbreviato», e cioè dalla scelta di prevedere pene diverse per i due fatti. «[L]a presenza o l'assenza di preclusioni al giudizio abbreviato nelle due ipotesi costituisce una mera conseguenza accessoria [...] della diversa comminatoria edittale per le due ipotesi» (sentenza n. 260 del 2020, punto 7.5. del Considerato in diritto);

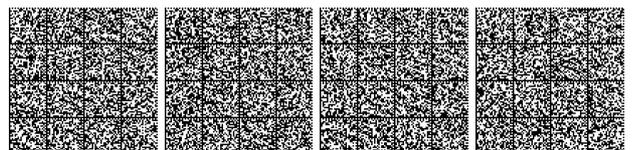
che parimenti, rispetto alla denunciata irragionevole equiparazione tra fatti aventi disvalore differente, accomunati solo dalla comminatoria astratta della pena perpetua ma espressivi in concreto di una gravità diversa, deve ribadirsi che la preclusione dell'accesso al giudizio costituisce null'altro che il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo per quelle ipotesi criminose, previsione che non è oggetto di censura da parte del rimettente;

che infine, quanto al meccanismo normativo che riconnette il divieto di giudizio abbreviato alla comminatoria astratta della pena dell'ergastolo, deve riaffermarsi la non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà di tale scelta legislativa (sentenza n. 260 del 2020 e, in precedenza, ordinanza n. 163 del 1992);

che, infatti, la previsione della pena dell'ergastolo esprime «un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale che non è qui oggetto di censure, ha ritenuto di formulare» (sentenza n. 260 del 2020, punto 7.4. del Considerato in diritto);

che la scelta legislativa in questa sede censurata non può essere considerata manifestamente irragionevole o arbitraria nemmeno nell'ipotesi in cui la circostanza aggravante dalla quale dipende l'applicabilità dell'ergastolo sia ritenuta equivalente o soccombente rispetto a una circostanza attenuante, come il vizio parziale di mente, con conseguente irrogazione in concreto di una pena detentiva temporanea;

che, in proposito, questa Corte ha già osservato nella sentenza n. 260 del 2020 come sia dotata di una «solida ragionevolezza» la regola, prevista in via generale dall'art. 4 cod. proc. pen e seguita anche dall'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., in base alla quale il legislatore «fa dipendere la scelta relativa all'applicazione o non applicazione di un dato istituto - qui, il giudizio abbreviato - dalla sussistenza di una circostanza aggravante che, comminando una pena distinta da quella prevista per la fattispecie base - nel nostro caso, la pena dell'ergastolo anziché quella della reclusione -, esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata; e ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice quando, in esito al giudizio, irrogherà la pena nel caso di condanna» (sentenza n. 260 del 2020, punto 7.5. del Considerato in diritto).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210214

N. 215

Sentenza 21 ottobre - 15 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dei gruppi consiliari - Previsione che la relativa spesa non è conteggiata ai fini della fissazione del tetto massimo della spesa per il personale assunto a tempo determinato - Violazione del principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40, art. 40, comma 5, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, terzo comma, e 136.

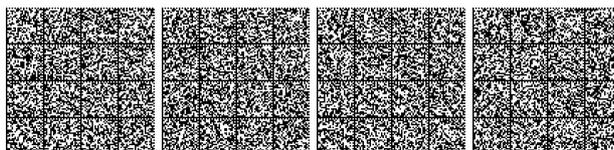
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012), promossi dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanze del 30 ottobre e del 30 novembre 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 19 e 26 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 8 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di contenuto coincidente, iscritte rispettivamente al reg. ord. n. 19 e n. 26 del 2021, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40 (*recte*: art. 40, comma 5) della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, terzo comma (quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122) e 136 della Costituzione.

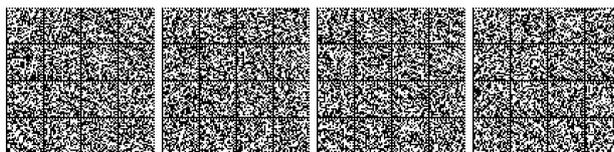
Ai sensi del comma 5 dell'art. 40 (Personale dei gruppi) della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010 «[a]lle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”».

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, fisserebbe un limite alle assunzioni del personale a tempo determinato nella misura del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

1.1.- La Corte rimettente premette che nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo, per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 (reg. ord. n. 19 del 2021), nonché 2018 (reg. ord. n. 26 del 2021), con particolare riferimento al capitolo di spesa 11102, denominato «Funzionamento del Consiglio regionale» - che trasferisce fondi destinati alle spese del personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato «Budget gruppi consiliari» del conto consuntivo del Consiglio regionale, allegato al Rendiconto della Regione) - è emerso il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, che, come detto, fissa il limite per la spesa per il personale assunto a tempo determinato nel 50 per cento di quella sostenuta nel 2009.

Assume il rimettente che la spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per il lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo sarebbe stato pari a euro 10.052.673 e che, pertanto, nel caso di specie, il limite derivante dal richiamato principio di coordinamento sarebbe pari a euro 5.026.336. La spesa complessiva sostenuta dalla Regione per il personale assunto a tempo determinato è stata, invece, pari a euro 5.211.021 nel 2016, euro 5.552.496 nel 2017 ed euro 5.649.682 nel 2018, così determinando uno sfioramento del tetto di spesa, in violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica recato dalla più volte richiamata norma interposta.

Il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica sarebbe da imputare all'incremento della spesa del personale dei gruppi consiliari, che è passata da euro 859.871 nel 2009, a euro 1.705.884 nel 2016 e nel 2017, fino a raggiungere la cifra di euro 1.759.970 nel 2018.



Nel corso del giudizio, la Regione ha controdedotto, sostenendo di aver rispettato il vincolo suindicato, perché ai sensi dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, si dovrebbe escludere dal calcolo della spesa del personale flessibile quella sostenuta per il personale dei gruppi consiliari.

Con le decisioni n. 180/2020/PARI del 1° settembre 2020 e n. 202/2020/PARI del successivo 14 settembre, la Corte rimettente ha sospeso i giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016-2017 e 2018, limitatamente al capitolo di spesa 11102 e, con due distinte ordinanze (n. 41 e n. 47 entrambe del 30 luglio 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, in riferimento agli evocati parametri.

1.2.- Tanto premesso, il rimettente ritiene sussistente la propria legittimazione a sollevare le predette questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali, in virtù della «peculiare natura» di tale giudizio, che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, ai sensi dell'art. 40 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

Il controllo svolto dalla Corte dei conti in sede di parificazione avrebbe, inoltre, una funzione di garanzia dell'ordinamento, «di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo» (è citata la sentenza di questa Corte n. 384 del 1991), caratteri che costituirebbero «indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità».

Peraltro, la specificità dei compiti svolti dalla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica sarebbe giustificata «con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (viene citata la sentenza di questa Corte n. 226 del 1976).

Secondo il Collegio rimettente, questa Corte avrebbe riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (è citata la sentenza n. 213 del 2008).

1.3.- In punto di rilevanza, secondo il Collegio rimettente ai sensi dell'art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934 e per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio di parifica avrebbe come oggetto «la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura».

Sarebbe inoltre possibile, per costante giurisprudenza contabile, la possibilità di «procedere ad una parifica parziale, in linea con l'oggetto del giudizio che [...] si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono nel risultato complessivo» (*ex multis*, decisione n. 36/CONTR/2011 delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, decisioni n. 116/2014/PARI, n. 39/2016/PARI della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, n. 36/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria, n. 46/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Liguria e decisione n. 2/2014/SS.RR./PARI delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana).

Nella fattispecie, le valutazioni della sezione regionale di controllo, finalizzate alla parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo, relativamente al capitolo di spesa 11102, presupporrebbero l'applicazione della norma censurata, che esclude il limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 per le spese dei gruppi consiliari.

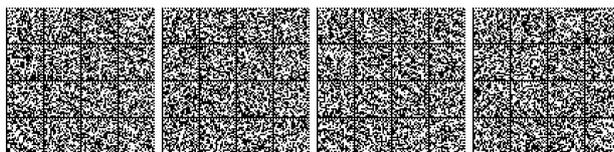
Il giudice *a quo* assume «il diverso esito delle valutazioni, a seconda che vengano applicate o meno le disposizioni di legge impugnate», giacché lo sfioramento del tetto di spesa per il personale assunto a tempo determinato, in tutti gli esercizi finanziari considerati, sarebbe evitato esclusivamente con l'applicazione della norma di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale.

Nella vigenza della menzionata disposizione, la Sezione regionale dovrebbe parificare la predetta posta del rendiconto della Regione Abruzzo, «pur in presenza di dubbi di compatibilità della spesa in discorso con il quadro costituzionale».

Sotto tale profilo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 138 del 2019, in cui sarebbe stato affermato che «ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità».

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente formula le seguenti osservazioni.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il giudice *a quo* assume che la disposizione censurata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, finirebbe per ledere i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.



La lesione dei richiamati principi fondamentali si riverbererebbe su altri precetti costituzionali, in quanto il legislatore regionale avrebbe «innestato nel sistema oneri e sottratto risorse» in violazione dei principi dell'obbligo della copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato «nell'an [...] un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziata per "illegittimità derivata"».

Quanto alla violazione del giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., la sezione regionale di controllo rileva che la disposizione censurata sarebbe in contrasto con quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 262 del 2012 e n. 289 del 2013. Il legislatore abruzzese avrebbe, infatti, riprodotto una deroga già prevista dalla legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), e dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 289 del 2013.

Più precisamente, il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 48 del 2012 - rubricato «Attuazione del comma 28, dell'articolo 9, e dei commi 7 e 9, dell'articolo 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122» - prevedeva che, ai fini dell'attuazione dei principi di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, non si considerassero le spese per il personale dei gruppi consiliari.

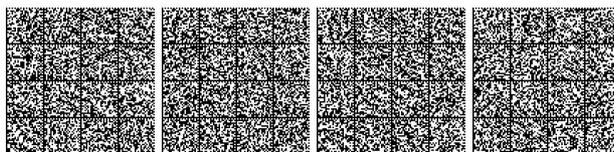
Tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. e dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la richiamata sentenza n. 289 del 2013, con cui è stato affermato che «quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale [...] la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Peraltro, la sezione regionale di controllo rileva che nel 2014, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 48 del 2012, il legislatore abruzzese ha approvato la legge della Regione Abruzzo 3 gennaio 2014, n. 7, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2014)» ai sensi del cui art. 16, comma 1, è stabilito: «All'art. 3, della L.R. 28 settembre 2012, n. 48 "Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 (Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari) e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato" dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma: "2. Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari"».

Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese avrebbe dunque ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione regionale censurata con le ordinanze di rimessione in esame, in fase di redazione del rendiconto, tale voce verrebbe scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando la capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale.

Da ultimo, il giudice rimettente espone che, nel corso del giudizio *a quo*, la Regione Abruzzo avrebbe trasmesso una memoria in cui sostiene di aver applicato «alla spesa per l'assunzione del personale dei gruppi consiliari il tetto di spesa costituito dal costo di un'unità D 6 per ciascun consigliere» in applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera h), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e della deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012 (che ha recepito l'accordo assunto nella Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle medesime autonomie territoriali, riunite in assemblea congiunta il 5 dicembre 2012), da cui deriverebbe il mancato contrasto con i più volte evocati principi di coordinamento.

In proposito, la sezione regionale di controllo - richiamando un orientamento della Sezione regionale di controllo per le Marche - attesta che nel vigente quadro ordinamentale, con riferimento alla spesa per il personale pubblico, coesisterebbero «due tipologie di vincoli operanti su piani differenti», che producono effetti non pienamente sovrapponibili.



Il primo vincolo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, agirebbe sulle spese per il personale (interno ed esterno) dei soli gruppi consiliari, e sarebbe dettato da norme che perseguono il chiaro obiettivo della riduzione dei cosiddetti costi della politica.

Il secondo vincolo, recato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, agirebbe, invece, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile, senza esclusione alcuna, con l'obiettivo di ridurre la formazione del fenomeno del precariato e contribuire a ridurre i costi complessivi del personale.

In conclusione, in base ai principi ricavabili dalla sentenza di questa Corte n. 289 del 2013, «la spesa per il personale esterno dei gruppi non può determinare il superamento dei limiti posti dall'art. 9, c. 28 del d.l. 78/2010, anche se contenuta nei limiti massimi» di cui alla delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 6 dicembre 2012 (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per le Marche, relazione allegata alla parifica del rendiconto 2018).

2.- In entrambi i giudizi si è costituita la Regione Abruzzo, con due distinte memorie, sostanzialmente coincidenti, salvo per l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 26 del 2021, rispetto alla quale è eccepito un diverso profilo di inammissibilità.

2.1.- Con riferimento ai contenuti comuni relativi alle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 19 e n. 26 del 2021, la Regione resistente ha eccepito anzitutto l'inammissibilità delle questioni per la «non sufficiente motivazione» in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza.

2.1.1.- Sotto il primo profilo, la Regione Abruzzo afferma che, ai fini della rilevanza, la norma impugnata dovrebbe ritenersi necessariamente applicabile nel giudizio *a quo*, in quanto «unica norma presente nell'ordinamento in grado di risolvere la questione».

In proposito, viene eccepito che il Collegio rimettente non avrebbe tenuto conto del mutato quadro normativo statale, da cui l'irrilevanza della questione.

Il d.l. n. 174 del 2012, come convertito, avrebbe infatti introdotto una serie di specifici limiti di spesa per il personale dei gruppi consiliari, al fine di contenere i costi della politica regionale e di omologare i trattamenti su tutto il territorio nazionale. Più precisamente, l'art. 2, comma 1, lettera *h*), del menzionato decreto avrebbe fissato «l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione».

In attuazione di questa norma sarebbe stata adottata la deliberazione n. 235 del 6 dicembre 2012 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che avrebbe recepito l'accordo con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle medesime autonomie territoriali, riunite in assemblea congiunta il 5 dicembre 2012. In questa sede sarebbe stato definito il parametro omogeneo per la determinazione dell'ammontare complessivo della spesa per il personale dei gruppi consiliari, equivalente, in termini finanziari, al costo di una unità di personale di categoria D, posizione economica D6, per ciascun consigliere regionale. Tale parametro, che costituirebbe il tetto massimo di spesa per il personale dei gruppi consiliari, si applicherebbe indistintamente a tutte le Regioni.

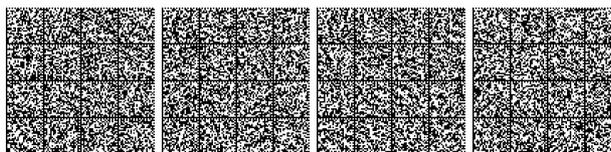
Secondo la resistente, pertanto, la disposizione censurata dalla Sezione regionale avrebbe semplicemente dato attuazione alla nuova normativa statale, ai sensi della quale i contratti di lavoro del personale dei gruppi consiliari, per la loro peculiarità, per il carattere fiduciario che li contraddistingue e per il loro essere funzionali all'attività politico-istituzionale svolta, dovrebbero essere assoggettati a un regime normativo speciale, differenziato ed autonomo, calibrato su criteri e parametri diversi rispetto a quelli che governano le normali assunzioni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni.

2.1.2.- Ad avviso della difesa regionale l'ordinanza di rimessione difetterebbe poi del requisito della non manifesta infondatezza, poiché il mutato quadro normativo di cui si è fatto cenno renderebbe la questione «*ictu oculi* infondata».

2.1.3.- Secondo la resistente, le questioni dovrebbero essere dichiarate comunque non fondate, per una serie di ragioni.

Anzitutto, con l'entrata in vigore del d.l. n. 174 del 2012 e la previsione di uno specifico limite di spesa per il personale dei gruppi consiliari, l'applicazione degli ulteriori e precedenti limiti, previsti dal d.l. n. 78 del 2010, apparirebbe «irragionevole, incoerente e non conforme allo schema ideato dal legislatore statale», che avrebbe volutamente sottoposto la spesa del personale dei gruppi consiliari a una disciplina speciale, così come avrebbe fatto per il personale dirigente a tempo determinato degli enti locali, ai sensi dell'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Il nuovo quadro normativo di riferimento renderebbe priva di fondamento anche l'asserita violazione del giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 289 del 2013, poiché in pendenza di quel giudizio la disciplina di cui al d.l. n. 174 del 2012 non sarebbe stata ancora vigente. Peraltro, la normativa regionale all'epoca impugnata avrebbe avuto quale *ratio* quella di differenziare le tipologie di spesa per il personale, al fine di assicurare il corretto e regolare funzionamento delle strutture politiche, le cui attività avrebbero risentito della riduzione del personale loro assegnato.



L'avvocatura regionale eccepisce poi il mancato ricorso da parte dello Stato nei confronti della medesima disposizione regionale, nonché la mancata impugnativa di norme di analogo contenuto adottate da altre Regioni (segnatamente: l'art. 13, comma 2, della legge della Regione Veneto 21 dicembre 2012, n. 47, recante «Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 [...] e istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto»; e l'art. 20 della legge della Regione Emilia-Romagna 26 luglio 2013, n. 11, recante «Testo unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'assemblea»).

Inoltre, le questioni sarebbero parimenti non fondate, per l'analogia con il regime «speciale e derogatorio» previsto dall'art. 110, comma 1, TUEL per il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, che sarebbero esclusi dall'applicazione del tetto di spesa di cui al più volte evocato art. 9, comma 28. Tale orientamento troverebbe peraltro conferma in precedenti pronunce della Corte dei conti, segnatamente: la deliberazione n. 12/2012 della sezione delle autonomie, in cui si chiarirebbe che le assunzioni di personale dirigenziale effettuate ai sensi dell'art. 110, comma 1, TUEL, non rientrano nei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010; la deliberazione n. 12/2014 della sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che si sarebbe espressa analogamente, su richiesta di un parere da parte della medesima Regione Abruzzo, sulla spesa dei dirigenti comunali a tempo determinato; nonché la deliberazione della medesima sezione regionale n. 4/2021/PARI relativa al giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, dove si troverebbe conferma l'esclusione della spesa dei dirigenti a tempo determinato dai limiti imposti dal d.l. n. 78 del 2010, «considerando tuttora pertinente il parere di questa Sezione formulato con deliberazione n. 12 del 23 gennaio 2014».

Sostiene pertanto la difesa regionale che dall'applicazione dei normali criteri ermeneutici di interpretazione delle leggi (criterio di specialità e criterio di successione delle leggi nel tempo) conseguirebbe logicamente la prevalenza dei sopravvenuti tetti di spesa posti dall'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, quale norma speciale e successiva, sui limiti di spesa fissati dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, norma generale e precedente.

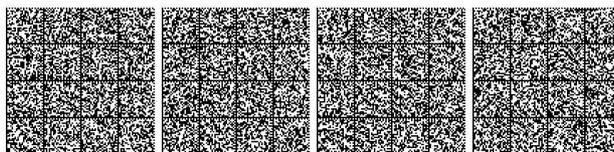
Peraltro, l'applicazione di entrambi i limiti di spesa al personale dei gruppi consiliari avrebbe la conseguenza di ridurre notevolmente il relativo budget di spesa, anche rispetto a quanto consentito dal d.l. n. 174 del 2012, con conseguenti ripercussioni sull'attività dei gruppi stessi.

Sempre a sostegno della non fondatezza, la difesa regionale sostiene che la scelta di applicare il solo limite derivante dal d.l. n. 174 del 2012, come convertito, apparirebbe più ragionevole anche sotto il profilo «contabile-finanziario», poiché nel bilancio regionale i costi sostenuti per il personale dei gruppi sarebbero qualificati contabilmente come «trasferimenti» erogati dall'Amministrazione regionale a soggetti terzi, al pari di quelli destinati alle spese per il funzionamento dei gruppi stessi. Nel sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), tali spese sarebbero qualificate come «Trasferimenti correnti a organismi interni e/o unità locali della amministrazione» e ammonterebbero nel 2016 a euro 1.569.516,28, nel 2017 a euro 1.545.450,78 e nell'anno 2018 a euro 1.614.132,70 (codice n. 1.04.01.04.001).

La resistente afferma pertanto che, sottraendo tali importi dalla spesa complessiva del personale regionale per lavoro flessibile negli anni in esame, non si determinerebbe alcuno sfioramento del tetto di spesa stabilito dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Sotto questo profilo, rientrerebbero propriamente nella spesa per il personale solo le spese sostenute direttamente dall'Amministrazione regionale a questo scopo «e non anche quelle sostenute da organi terzi, dotati di autonomia giuridica». La spesa del personale sostenuta negli anni 2016 e 2017 direttamente dall'Amministrazione regionale per conto dei gruppi consiliari ammonterebbe, quindi, rispettivamente ad euro 124.896,61 ed euro 148.141,08, e nel 2018 ad euro 145.837,14, e sarebbero riportati sotto la voce «redditi da lavoro dipendente lavoro flessibile personale assunto per conto dei gruppi». Tale lettura troverebbe conferma nella stessa Relazione della sezione regionale di controllo per l'Abruzzo allegata alla parificazione del rendiconto generale della medesima Regione per l'esercizio 2019, Volume 3, paragrafo 1.8, pagina 19 (Relazione contenuta rispettivamente nell'Allegato n. 6 e n. 1 alle memorie di costituzione).

La difesa regionale, infine, si sofferma sull'iniziale diverso orientamento della stessa sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, la quale, con deliberazione n. 369 del 5 settembre 2013 - a seguito di richiesta di un parere sulle modalità di contrattualizzazione dei collaboratori dei gruppi consiliari - avrebbe affermato che le spese sostenute dai gruppi consiliari sarebbero estranee alla contabilità dell'apparato burocratico consiliare per consulenze, studi, ricerche, rapporti di lavoro flessibili e/o somministrazioni di lavoro, «atteso che i Gruppi consiliari regionali, al pari dei partiti politici, si pongono come formazioni associative a carattere politico e temporaneo».



Peraltro, sempre sotto questo profilo, la resistente segnala una contraddizione della medesima sezione regionale che, in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2013, 2014 e 2015, non avrebbe sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, né avrebbe contestato lo sfioramento del tetto di spesa di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, benché la spesa complessiva sostenuta in quegli anni per il lavoro a tempo determinato o flessibile sia stata pari a euro 7.187.008,02 nel 2013, euro 5.889.486,59 nel 2014 ed euro 5.029.994,36 nel 2015 (registrando dunque un superamento del predetto limite rispettivamente di euro 2.160.672,02 nel 2013, euro 873.150,59 nel 2014, ed euro 3.658,36 nel 2015).

2.2.- Con riferimento all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 26 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2018, la Regione Abruzzo ha eccepito un distinto motivo di inammissibilità delle questioni per irrilevanza.

Sostiene la difesa regionale che ai sensi dell'art. 1, comma 757, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), per le Regioni interessate dagli eventi sismici verificatisi tra il 2016 e il 2017, il limite di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 sarebbe aumentato, passando dal cinquanta al settanta per cento di quanto speso nel 2009, per assicurare l'assistenza alle popolazioni terremotate, e pertanto le amministrazioni delle medesime Regioni - fra cui l'Abruzzo - sarebbero autorizzate a prorogare i contratti in essere a tempo determinato, nel rispetto dell'innalzato obiettivo di finanza pubblica.

La resistente afferma quindi che, in applicazione dell'aumentato limite, il tetto di spesa massimo per il personale assunto a tempo determinato nel 2018 sarebbe pari a euro 7.036.871 e non euro 5.026.336, come sostenuto dal Collegio rimettente. Conseguentemente, la spesa sostenuta dall'Amministrazione regionale nell'anno 2018 - pari ad euro 5.649.682 - sarebbe nettamente al di sotto della soglia prevista dal richiamato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò posto, la difesa regionale eccepisce l'irrilevanza della questione di costituzionalità concernente la censurata norma regionale, poiché «non avendo l'applicazione del contestato art. 40 della L.R. 40/2010 prodotto alcuno sfioramento del tetto di spesa del personale flessibile», non si comprenderebbe il motivo della sospensione del giudizio di parifica e la contestuale rimessione a questa Corte.

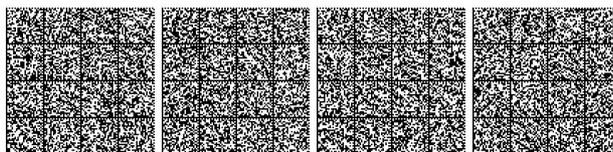
In subordine, viene comunque sostenuta la non fondatezza delle questioni, per le medesime ragioni e con le identiche argomentazioni impiegate con riferimento all'ordinanza di rimessione n. 19 del 2021 e che, in sintesi, fanno perno sul mutato quadro normativo; sull'analogia con l'esenzione dal limite per le assunzioni di dirigenti a tempo determinato negli enti locali; su argomenti di carattere tecnico-finanziario, poiché si tratterebbe di trasferimenti; sulla natura giuridica dei gruppi consiliari; infine, sul precedente e contrastante orientamento della medesima sezione che peraltro in modo contraddittorio non avrebbe sospeso la parifica né sollevato la questione a questa Corte negli esercizi finanziari 2013-2015.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di contenuto coincidente, iscritte rispettivamente al n. 19 e al n. 26 del reg. ord. del 2021, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40 (*recte*: art. 40, comma 5), della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, terzo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - e 136 della Costituzione.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 40 (Personale dei gruppi) della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, «[a]lle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122».

1.1.- La Corte rimettente premette che nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 (reg. ord. n. 19 del 2021) nonché 2018 (reg. ord. n. 26 del 2021), con particolare riferimento al capitolo di spesa 11102, denominato «Funzionamento del Consiglio regionale» - che trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato «Budget gruppi



consiliari» del conto consuntivo del Consiglio regionale, allegato al Rendiconto della Regione) - è emerso il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che fissa il limite di spesa per il personale assunto a tempo determinato nel cinquanta per cento di quella sostenuta nel 2009.

Assume il giudice *a quo* che la spesa affrontata nell'esercizio 2009 per il lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo ammonta a euro 10.052.673 e che, pertanto, nel caso di specie, il limite derivante dal richiamato principio di coordinamento sia pari a euro 5.026.336. La spesa complessiva sostenuta dalla Regione per il personale assunto a tempo determinato sarebbe stata, invece, pari a euro 5.211.021 nel 2016, euro 5.552.496 nel 2017 ed euro 5.649.682 nel 2018, così determinando uno sfioramento del tetto di spesa, in violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica recato dalla più volte richiamata norma interposta.

In altri termini, la disposizione censurata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violerebbe il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La lesione del tetto di spesa si riverbererebbe su altri precetti costituzionali, segnatamente gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto il legislatore regionale avrebbe «innestato nel sistema oneri e sottratto risorse» in violazione dei principi della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio.

2.- Preliminarmente, in considerazione dell'identità delle questioni sollevate dal medesimo rimettente, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

3.- Sempre in via preliminare, occorre precisare che, benché il dispositivo delle ordinanze censuri genericamente l'art. 40 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, dal corpo motivazionale e dall'intero tenore delle ordinanze emerge come le censure si rivolgono esclusivamente al comma 5, nella parte in cui esclude l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, alle spese dei gruppi consiliari.

In detti termini deve pertanto essere circoscritto il *thema decidendum* (*ex plurimis*, sentenza n. 160 del 2021).

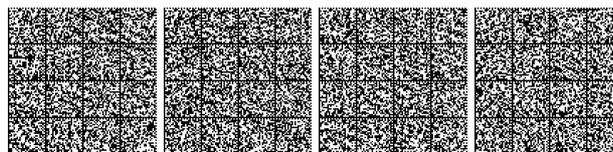
4.- Sotto il profilo della legittimazione del giudice *a quo* a sollevare questioni di legittimità costituzionale, è costante e risalente l'orientamento di questa Corte secondo cui «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (*ex multis*, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è «analogata a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 89 del 2017).

Tale legittimazione, peraltro, è stata riconosciuta anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di competenza (sentenze n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018), allorché la suddetta invasione sia «funzionalmente correlata» alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (sentenza n. 112 del 2020).

Nel caso odierno la Corte dei conti ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per violazione del limite di spesa per i contratti a tempo determinato del personale dei gruppi consiliari, sostenendo che tale violazione, benché circoscritta al capitolo relativo alle spese suddette, influisca anche sul complesso della spesa per il personale a tempo determinato, data la confluenza del rendiconto consiliare in quello consolidato della Regione. Tale violazione del limite di spesa determina la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ed è funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinata a riverberarsi anche sull'equilibrio di bilancio, generando un'evidente espansione della spesa.

5.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate superano il vaglio di ammissibilità.

5.1.- In punto di rilevanza, per costante orientamento di questa Corte, essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è «che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte «influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2021). È inoltre necessario che il rimettente illustri le ragioni che «determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (sentenza n. 105 del 2018).



In proposito, la Corte dei conti ha sostenuto di dover necessariamente applicare la norma censurata - che esclude le spese dei gruppi consiliari dal limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - nelle valutazioni funzionali alla parifica dei rendiconti generali della Regione, relativamente al capitolo di spesa 11102, pur nutrendo dubbi di compatibilità della spesa in discorso con il vigente quadro costituzionale. In effetti, lo sfioramento del tetto di spesa per il personale assunto a tempo determinato, in tutti gli esercizi finanziari considerati, sarebbe evitato solo con l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale dubita.

La pregiudizialità delle questioni, peraltro, emerge con chiarezza dalla descrizione della fattispecie operata dalla Corte rimettente, la quale ha osservato come l'esito della parifica del capitolo di spesa in questione sia direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata.

5.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* assume che la disposizione denunciata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violi i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dallo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., violazione che si riverbererebbe su altri precetti costituzionali, in quanto il legislatore regionale avrebbe «innestato nel sistema oneri e sottratto risorse», compromettendo l'equilibrio di bilancio e la copertura finanziaria di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato «nell'an - un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziate per "illegittimità derivata"».

Quanto alla violazione del giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., la Corte dei conti deduce che la disposizione censurata riproduce una deroga già prevista dalla legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 289 del 2013.

Sono pertanto soddisfatte le condizioni richieste dalla costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui, in ordine alla non manifesta infondatezza, è necessario e sufficiente che «i parametri siano invocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità della questione proposta» (*ex plurimis*, ordinanza n. 159 del 2021).

5.3.- Con riferimento alle questioni di cui all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 26 del 2021, la difesa regionale eccipe altresì un distinto profilo di mancanza di rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe completamente omesso di considerare che, ai sensi dell'art. 1, comma 757, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), per le Regioni interessate dagli eventi sismici tra il 2016 e il 2017, il limite di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sarebbe aumentato dal cinquanta al settanta per cento, per assicurare l'assistenza alle popolazioni terremotate, e pertanto le medesime Regioni - compresa quella costituitasi nel presente giudizio - sarebbero autorizzate a prorogare i contratti in essere a tempo determinato, nel rispetto dell'innalzato obiettivo di finanza pubblica. Le questioni sarebbero dunque irrilevanti, non dovendo applicarsi il limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, bensì quello previsto dall'art. 1, comma 757, della legge n. 205 del 2017.

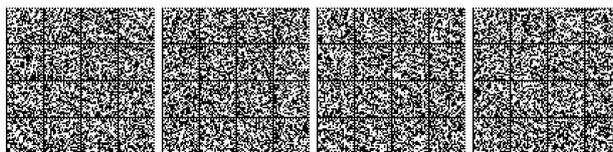
5.3.1.- Tale eccezione non è fondata.

L'erronea indicazione del parametro interposto, infatti, non pregiudica la corretta individuazione della questione - ossia se il tetto di spesa per le assunzioni a tempo determinato si applichi anche ai gruppi consiliari - posto che «l'inesatta indicazione non ha impedito alla Regione [...] di identificare con chiarezza la consistenza delle questioni di legittimità sollevate e di svolgere pertinenti difese, risultando agevolmente enucleabile il parametro con il quale le norme censurate contrasterebbero (sentenza n. 533 del 2002)» (sentenza n. 161 del 2012).

La modifica percentuale che incide aumentando il tetto di spesa per il personale a tempo determinato ha piuttosto un effetto sul giudizio di parificazione del capitolo 11102, dato che la spesa sostenuta nel medesimo anno per il personale assunto a tempo determinato, comprensiva di quella dei gruppi consiliari, ammonta a euro 5.649.882 e non supera il limite del settanta per cento di quanto speso nel 2009, ossia euro 7.036.871.

6.- Al fine di una valutazione del merito, è necessaria una seppur sintetica ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione censurata.

Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari è stato introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, volto, fra l'altro, a garantire l'adeguamento del sistema dei controlli sulle autonomie territoriali alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 1, comma 1).



Tale decreto-legge affianca ai controlli esterni già attribuiti alla Corte dei conti ulteriori controlli sui vertici politici delle amministrazioni locali (art. 6), nonché su quelli delle amministrazioni regionali (art. 1, commi 2, 3, 4, 6 e 7), introducendo, tra l'altro, il giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario (già previsto per le autonomie speciali) (art. 1, comma 5) e prevedendo specifici controlli sui gruppi dei Consigli regionali (art. 1, commi 9, 10, 11 e 12). Al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, i gruppi devono infatti redigere rendiconti di esercizio che vengono sottoposti ai controlli della competente sezione regionale della Corte dei conti, dal cui esito negativo può discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

Sempre al fine di coordinamento e soprattutto di contenimento della spesa pubblica, l'art. 2 del medesimo decreto, rubricato «Riduzione dei costi della politica nelle regioni», dispone che l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali alle Regioni è erogato a condizione che le stesse adottino una serie di misure volte al ridimensionamento dei costi dell'apparato amministrativo, fra cui: *a*) la definizione delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un «parametro omogeneo», tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna Regione (lettera *h*); *b*) l'applicazione delle regole previste dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, (lettera *i*), che pongono specifici tetti alla spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato.

Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, deve attestarsi che nel vigente quadro ordinamentale, con riferimento alla spesa per il personale della pubblica amministrazione, ivi inclusi i gruppi consiliari, coesistono due tipologie di vincoli, operanti su piani distinti, che producono effetti complementari. Il primo vincolo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, attiene specificamente alle spese per il personale dei soli gruppi consiliari. Il secondo vincolo, recato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, si applica, invece, senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile ed è pertanto comprensivo anche del primo. In definitiva, la spesa per il personale dei gruppi, anche se contenuta nei limiti massimi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, non può comunque determinare il superamento del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

7.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come introdotto dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, sollevata in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale di cui alle sentenze n. 262 del 2012 e n. 289 del 2013, deve essere valutata logicamente in via prioritaria (*ex plurimis*, sentenza n. 256 del 2020), in quanto attinente «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 101 del 2018).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale», in quanto «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenza n. 252 del 2017).

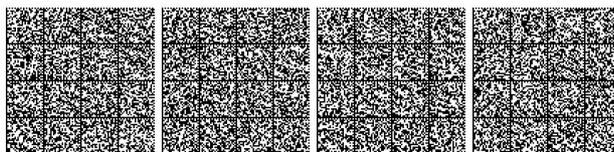
Con riferimento al giudicato formatosi sulla sentenza n. 262 del 2012, la questione non è fondata, perché il precedente evocato riguarda norme legislative di contenuto diverso, poste peraltro da una Regione diversa.

La sentenza n. 262 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, secondo periodo, 10, comma 1, secondo periodo, 11, comma 1, secondo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia), laddove escludevano dall'applicazione del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, una serie di spese fra cui quelle: per gli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e per gli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia; per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza gravanti sul bilancio vincolato; per missioni le cui spese gravano su risorse del bilancio vincolato; per missioni per lo svolgimento di compiti ispettivi, per l'assolvimento di compiti di protezione civile, nonché necessarie per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

La disposizione in esame, invece, ha ad oggetto esclusivamente le spese dei gruppi consiliari, dal che non può dirsi che la nuova disciplina «mir[i] a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” [...] a quella già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 164 del 2020).

La questione non è fondata neanche con riferimento al giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 289 del 2013.

Essa è stata pubblicata l'11 dicembre 2013, mentre la disposizione censurata (contenuta nella legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013) è antecedente, essendo stata pubblicata il 27 novembre 2013. In altri termini, la disposizione non può essere illegittima per violazione di un giudicato che non si era ancora formato.



8.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, sono invece fondate, sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sia in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

8.1.- Quanto al primo parametro (art. 117, terzo comma, Cost.) deve considerarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, i limiti di spesa di cui al richiamato parametro interposto, qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese per il personale assunto a tempo determinato, sia appartenente genericamente alla Regione, che ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale (*ex plurimis*, sentenza n. 171 del 2021). Ciò per le seguenti ragioni.

Con riferimento alla rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari, questa Corte ha affermato che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale» (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015). In altri termini, il rendiconto dei gruppi non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una parte integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva (*ex multis*, sentenze n. 235 e n. 107 del 2015, nonché n. 130 e n. 39 del 2014).

In coerenza con quanto precede, più di recente questa Corte ha affermato che «assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia [...] risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio» (sentenza n. 171 del 2021) volto al contenimento della spesa per il personale, la quale costituisce «non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (sentenza n. 146 del 2019).

Quanto ai riflessi della natura dei gruppi consiliari sulle spese da essi sostenute, questa Corte ha ribadito l'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica poiché «la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica [...]. Ed invero, [la] disposizione di legge statale, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori - che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti - pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 130 del 2013).

8.1.1.- La fondatezza della questione è corroborata da un ulteriore elemento, prospettato dalla Corte rimettente.

A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 48 del 2012, per effetto della sentenza n. 289 del 2013, il legislatore abruzzese è intervenuto con la legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2014, n. 7, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2014)» con la seguente riformulazione: «Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari».

Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese ha dunque ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

8.2.- Il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse - in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa - determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentenze n. 112 del 2020 e n. 146 del 2019).

La competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio.



In quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54 del 2014).

L'esclusione delle spese sostenute per i gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica stabilito dallo Stato, violando un parametro di competenza, incide sulla corretta copertura delle stesse, copertura che è assicurata dall'individuazione della ragione giuridica sottesa al loro impiego (da ultimo, sentenza n. 80 del 2021).

In proposito, questa Corte ha ribadito che nei bilanci pubblici «le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione» (*ex multis*, sentenze n. 4 del 2020 e 227 del 2019), poiché, «diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

In definitiva, la disposizione censurata, consentendo una spesa priva di corretta copertura, mette a repentaglio l'equilibrio di bilancio. Devono pertanto accogliersi anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché la violazione dei limiti di spesa qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica si ripercuote altresì sui richiamati parametri.

9.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come introdotto dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012) nella parte in cui dispone che «Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122»;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

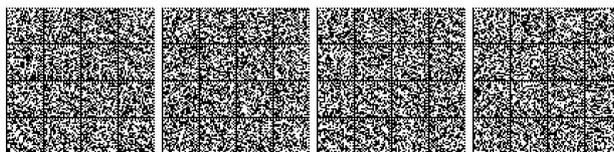
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 63

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 16 del 2016 - Interventi di attività di edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Individuazione degli interventi - Prevalenza sulle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni dell'art. 3 della legge reg. n. 16 del 2016.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 5 della legge reg. n. 16 del 2016 - Interventi subordinati a permesso di costruire - Individuazione.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 10 della legge reg. n. 16 del 2016 - Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività - Interventi relativi a immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004.

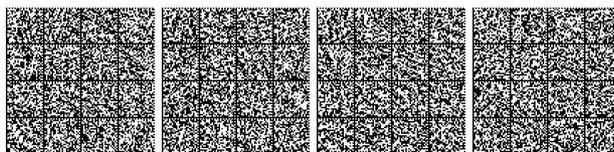
Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 25 della legge reg. n. 16 del 2016 - Procedimento per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004 - Applicazione a condizione che le istanze di concessione siano state presentate al Comune di competenza anteriormente all'apposizione del vincolo.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 28 della legge reg. n. 16 del 2016 - Perizia giurata per le procedure di condono edilizio - Previsione che decorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abilitativo - Possibilità di far precedere le perizie giurate da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA in sanatoria) per la regolarizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge reg. n. 6 del 2010 - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente - Individuazione degli interventi - Termine di presentazione delle istanze - Abrogazione della previsione che attribuiva ai Comuni, entro un termine perentorio, di escludere o limitare l'applicabilità delle norme, di cui agli articoli 2 e 3 della legge reg. n. 6 del 2010, ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni transitorie finalizzate al contrasto dell'emergenza da COVID-19 - Disapplicazione, per un periodo di due anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 23 del 2021, del limite di 50 metri quadrati, di cui all'art. 20 della legge reg. n. 4 del 2003, per la chiusura di spazi interni che costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione.

– Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), art. 4, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 7 dell'art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380); art. 6, nella parte in cui sostituisce la lettera *d*), numeri 1), 4), 5) e 6), del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016; art. 10; art. 20, comma 1, lettera *b*), sostitutivo del comma 3 dell'art. 25 della legge regionale, n. 16 del 2016; art. 22; art. 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*); e art. 38.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato;

Nei confronti della Regione Sicilia in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge regionale 6 agosto 2021, n. 23, recante: «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana (p. I) n. 35 del 13 agosto 2021):

i) art. 4, limitatamente ai nuovi commi 1, 2 e 7 del nuovo art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, introdotto dal predetto art. 4 della legge n. 23 del 2021;

ii) art. 6, limitatamente alla lettera *d)*, punti 1), 4), 5) e 6) del comma 1 del nuovo art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dal predetto art. 6 della legge n. 23 del 2021;

iii) art. 10;

iv) art. 20, limitatamente al comma 1, lettera *b)* che sostituisce il comma 3 dell'art. 25 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16;

v) art. 22;

vi) art. 37, limitatamente alle lettere *a)*, *c)*, punto 1, punto 2, e *d)*;

vii) art. 38;

Premessa

L'art. 10 del decreto-legge n. 76/2020, conv. con modificazioni dalla legge n. 120/20, rubricato: «semplificazioni e altre misure in materia edilizia», ha modificato diverse disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (testo unico edilizia, di seguito, breviter, Trattato sull'Unione europea).

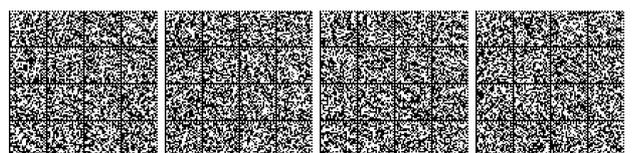
La legge della Regione Sicilia n. 23 del 2021 oggetto del presente ricorso ex art. 127 Cost. — la quale intenderebbe recepire le modifiche apportate al testo unico edilizia nazionale (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/01) dal citato art. 10 del decreto-legge n. 76/20 — presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione agli articoli 4 limitatamente ai nuovi commi 1, 2 e 7 del nuovo art. 3, della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, introdotto dal predetto art. 4 della legge n. 23 del 2021; 6, limitatamente alla lettera *d)*, punti 1), 4), 5) e 6) del comma 1 del nuovo art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dal predetto art. 6 della legge n. 23 del 2021; 10; 20, limitatamente al comma 1, lettera *b)*, che sostituisce il comma 3, dell'art. 25, della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16; 22; 37, limitatamente alle lettere *a)*, *c)*, punto 1, punto 2, e *d)*; e 38 per i motivi di seguito specificati.

In via preliminare, si osserva che lo Statuto della Regione Sicilia approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 14, comma 1, lettera *n)* e *f)*, contenuto nella sezione I (che contempla le funzioni dell'assemblea regionale), titolo II (che elenca le funzioni degli organi regionali) attribuisce alla regione competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, nonché di urbanistica.

Dette competenze, ai sensi del medesimo art. 14, comma 1, devono, però, esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e devono, inoltre, rispettare le c.d. «norme di grande riforma economico-sociale» poste dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative (*cf.* ad es., le sentenze Corte costituzionale n. 385 del 1991 e n. 153 del 1995), tra le quali devono essere annoverate: il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10, della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma.

Inoltre, le materie dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera *l)*, e dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m)*, restano integralmente sottratte alla potestà legislativa regionale, la quale deve, comunque, essere esercitata nel rispetto dei principi posti dagli articoli 3 e 9 della Costituzione.

Posto ciò, giova, altresì, rammentare che la Corte costituzionale, con riguardo alla disciplina del governo del territorio, ha stabilito che «sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013)» (così la sentenza n. 259 del 2014).



Pertanto, lo spazio di intervento residuale del legislatore regionale è quello di «esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali», a condizione, però, che tale esemplificazione sia «coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (Corte costituzionale sentenza n. 49 del 2016, sentenza n. 68 del 2018). Si aggiunga, altresì, che la funzione della salvaguardia ambientale/paesaggistica costituisce elemento fondamentale e prevalente della gestione del territorio, così come chiaramente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 189/2016, Corte costituzionale, n. 182/2006 e n. 183/2006; Corte costituzionale n. 478/2002; Corte costituzionale n. 345/1997 e Corte costituzionale n. 46/1995 e ordinanze Corte costituzionale numeri 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993) e da quella amministrativa, (*cf.* Cons. Stato, Sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839; Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222).

Tanto premesso, le seguenti disposizioni della legge regionale n. 23 del 2021 sono costituzionalmente illegittime per i seguenti

MOTIVI

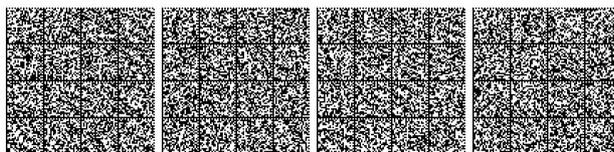
l) L'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2021, limitatamente ai nuovi commi 1, 2 e 7 del nuovo art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, introdotto dal predetto art. 4, è costituzionalmente illegittimo:

(i) quanto ai commi 1 e 2, per violazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; dell'art. 117, primo comma Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 21, 135, 140, 141-*bis*, 143, 145 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost.; degli articoli 3, 9, 97 Cost.; per violazione delle norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 6 e 6-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001;

(ii) quanto al comma 7, per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 45, 135, 143, 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) e *p*) Cost.; dell'art. 117, sesto comma Cost.; degli articoli 3, 5, 9, 97, 114, 118 Cost.; per violazione delle norme di grande riforma economico-sociale contenute negli articoli 6, 6-*bis* e 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica).

1. L'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2021, intitolato «Modifiche all'art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16», detta disposizioni per gli interventi di attività edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), ampliando l'elenco degli interventi assentibili rispetto alla elencazione contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (testo unico dell'edilizia). Vengono in particolare inseriti tra gli interventi ricompresi nell'attività edilizia libera e tra quelli sottoposti a CILA alcuni che pongono particolare criticità rispetto alle esigenze di tutela culturale e paesaggistica, introducendo semplificazioni edilizie a scapito della tutela paesaggistica. Numerosi degli interventi previsti assentibili in via semplificata richiedono, in base al testo unico dell'edilizia, il permesso di costruire, o la SCIA alternativa al permesso di costruire: la liberalizzazione regionale viola quindi il principio posto dal comma 6, dell'art. 6, del Trattato sull'Unione europea.

1.1 Con riferimento ai profili di particolare criticità rispetto alle esigenze di tutela culturale e paesaggistica, tra gli interventi compresi dalla regione nell'attività edilizia libera si segnalano i seguenti: (i) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, categoria nella quale il legislatore regionale comprende anche «la realizzazione di rampe o di ascensori esterni» se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche (*cf.* comma 1, lettera *b*), mentre il legislatore statale ha espressamente escluso proprio la realizzazione degli ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio (*cf.* art. 6, comma 1, lettera *b*, del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 — di seguito anche: Trattato sull'Unione europea); (ii) l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, al di fuori dei centri storici (*cf.* comma 1, lettera *aa*), che il legislatore statale ha limitato ai soli pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici (*cf.* art. 6, comma 1, lettera *e-quater*, del Trattato sull'Unione europea); (iii) le piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali (*cf.* comma 1, lettera *af*). Nonostante il legislatore statale richieda per la realizzazione di piscine il permesso di costruire, la Regione inserisce le piscine fuori terra tra le attività a edilizia libera, e, benché ne venga limitata la dimensione al 20% del volume di cui costituiscono pertinenza, il rapporto con il volume degli edifici, per casi di cubature elevate,



potrebbe anche portare a superfici di notevole estensione; si tratta, inoltre, di manufatti che, per le loro caratteristiche (opere prefabbricate poggianti su battuti cementizi) determinano una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali (consumo di suolo, oltre che di acqua).

Il legislatore regionale inserisce, tra gli interventi soggetti a CILA i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana (*cf.* comma 2, lettera *p*).

In particolare, la lettera *p*) del secondo comma prevede: «i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana».

Il rinvio alle linee guida costituisce, quindi, una vistosa deroga alle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che prevedono il rilascio di specifiche autorizzazioni (*cf.* art. 21 e 146) per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati. Oltretutto, il rispetto delle linee guida sarebbe auto-certificato con la CILA da chi presenta la comunicazione, così trascurando del tutto l'intervento nel procedimento degli uffici preposti alla tutela. Inoltre, la valutazione di compatibilità con il contesto tutelato viene parametrata sulla base di uno strumento (Linee guida assessoriali) estraneo alla normativa di tutela nazionale, e non, sotto il profilo paesaggistico, sulla base della disciplina d'uso contenuta nei provvedimenti di vincolo e nel piano paesaggistico, come invece imposto dagli articoli 135, 140, 141-*bis* e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Pertanto, sono violate le richiamate previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti altrettante norme di grande riforma economico-sociale.

La Corte ha infatti messo in luce come «la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (Corte cost. n. 171 del 2012 che richiama, *ex multis*, le sentenze n. 235 del 2011, n. 225 e n. 12 del 2009).

Occorre sottolineare che benché l'art. 146, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, attribuisca all'autorizzazione paesaggistica un ruolo indipendente rispetto al titolo edilizio, configurando un atto «autonomo e presupposto», si tratta tuttavia di due titoli necessariamente connessi.

Gli strumenti urbanistici sono, del resto, subordinati al piano paesaggistico, al quale si devono conformare e le cui disposizioni sono cogenti e immediatamente prevalenti su quelle di ogni altro piano.

Tali criticità emergono, come si vedrà oltre, anche alla luce di quanto disposto dal comma 7 del nuovo art. 3, che, diversamente da quanto stabilito dal legislatore statale, dichiara la disciplina regionale prevalente sugli strumenti urbanistici.

1.2 Le norme regionali si pongono anche come lesive del valore primario e assoluto del paesaggio, implicando un abbassamento del livello di tutela e perciò contrastando con l'art. 9 Cost.

1.3 Occorre evidenziare ulteriori profili di illegittimità costituzionale nella scelta del legislatore siciliano di ampliare a dismisura gli interventi «liberi» o soggetti a semplice CILA. Il Trattato sull'Unione europea prevede un regime di liberalizzazione per gli interventi minori, o meno impattanti, sul territorio, via via aumentando il regime di controllo, attraverso la necessità di titoli edilizi più severi, fino a riservare il permesso di costruire per gli interventi più radicali, come le nuove costruzioni. Pertanto, benché, in linea di principio, il regime liberalizzato possa essere esteso dalle regioni anche a interventi edilizi «ulteriori» ai sensi dell'art. 6, comma 6, del Trattato sull'Unione europea, tale possibilità non può spingersi fino a includere interventi comportanti una radicale trasformazione del territorio, tanto che il legislatore statale esclude tale possibilità per gli interventi soggetti a permesso di costruire o SCIA alternativa al permesso di costruire (*cf.* Corte costituzionale n. 282 del 2016).

La Regione Siciliana, invece, ha deciso di liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo, gran parte dei quali è invece soggetta, nel resto d'Italia, al permesso di costruire, proprio per la loro rilevanza. In particolare, si fa riferimento agli interventi previsti dal nuovo art. 3, comma 1, lettere: *b*) — ascensori esterni; *h*) — strade poderali; *l*) — strutture murarie per la sistemazione dei suoli agricoli; *m*) — vasconi in terra battuta



per usi irrigui; *p)* — muri a secco con altezza massima di 1,5 m; *s)* — opere per lo smaltimento dei reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione, fosse tipo *Imhoff* o a tenuta, sistemi di fitodepurazione; *af)* — piscine pertinenziali. Nonché agli interventi previsti dal comma 2, lettere: *g)* — strade interpoderali; *h)* — opere murarie di recinzione con altezza massima di 2 m; *i)* — muri a secco con altezza compresa tra 1,5 e 1,7 m; *l)* — opere per lo smaltimento dei reflui per immobili con destinazione turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale.

I suddetti interventi, sono classificabili come «nuova costruzione», ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera *e)* del comma 1 dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire). Secondo il Trattato sull'Unione europea, tali interventi richiedono il permesso di costruire, o la SCIA alternativa al permesso di costruire, mentre il legislatore regionale ha invece liberalizzato tali interventi, in tal modo violando il principio posto dal comma 6 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea.

Più volte, la Corte costituzionale è intervenuta in materia di titoli edilizi, affermando che il potere estensivo regionale non può spingersi fino a «differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate» (Corte cost. n. 282 del 2016). In tale occasione la Corte ha evidenziato come le norme che disciplinano le forme di controllo sulle costruzioni, e in genere il regime dei titoli abilitativi edilizi, hanno natura di principio fondamentale della materia del «governo del territorio», in quanto ispirate «alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali» (richiamando anche la precedente sentenza n. 231 del 2016).

La Corte, ha spiegato, per esempio, che «... l'art. 6, comma 2, lettera *e)*, del Trattato sull'Unione europea, deve essere interpretato nel senso di escludere dal suo ambito applicativo, sia gli interventi volti alla creazione di nuove volumetrie (ad esempio: spogliatoi e docce), sia la costruzione di piscine, in quanto opere comportanti l'effettuazione di scavi e, come tali, del tutto estranee alla nozione di edilizia libera» (sentenza n. 282 cit.). Come rilevato dalla Corte nella sentenza più volte citata, «Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera *a)*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere «i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma «ulteriori», ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6» (ancora sentenza n. 139 del 2013)).

Pertanto, tali limiti si applicano necessariamente anche al legislatore siciliano, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto di autonomia, e rendono le singole ipotesi previste illegittime ogni volta che lo stesso non si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito.

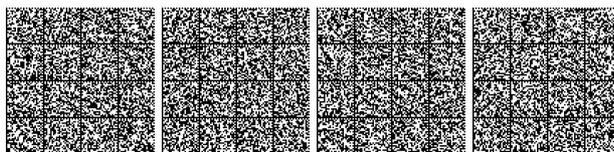
1.4 Sotto questo profilo, la disposizione regionale qui censurata è anche lesiva dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*.

1.5 La normativa regionale in esame risulta anche contraria ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, liberalizzando interventi classificati nel Trattato sull'Unione europea nella categoria «nuova costruzione» violando gli articoli 3 e 97 Cost.

1.6 Diversamente dalla normativa statale, la normativa regionale, prevede inoltre, al comma 7 del nuovo art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16: «Le disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo.». Il legislatore regionale contraddice poi tale previsione, replicando il previgente comma 6 dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016, che viene addirittura riformulato con l'aggiunta dell'ultima locuzione «i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo».

Il nuovo art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016, al comma 1, mette in salvo, oltre alle normative di settore, tra le quali le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche le «prescrizioni degli strumenti urbanistici» (così come previsto dal Trattato sull'Unione europea, articoli 6, comma 1, e 6-*bis*, comma 1).

Tuttavia, il legislatore regionale contraddice poi tale previsione, replicando il previgente comma 6 dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016, che viene addirittura riformulato con l'aggiunta dell'ultima locuzione «i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo».



Pertanto, viene, chiaramente fissato il principio secondo il quale gli interventi assoggettati al regime l'attività edilizia libera dalla legge regionale sono realizzabili in ogni contesto, anche in contrasto con gli strumenti urbanistici.

Il predetto comma 7, pertanto, si pone in contrasto con la salvezza delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, a meno di non volere mantenere la richiamata salvezza nei limiti ristrettissimi di quelle disposizioni recanti prescrizioni in ordine alla (sola) modalità di realizzazione, comunque sempre assentita, degli interventi de quibus.

In ogni caso la previsione appare manifestamente contraddittoria e irragionevole, oltre che illegittima sotto plurimi profili.

1.6.1 Sotto un primo profilo, la normativa contrasta con la norma statale (articoli 6, comma 1 e 6-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) che subordina l'attività a edilizia libera o soggetta a CILA alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, con ciò sancendo la prevalenza di queste ultime rispetto alla stessa attività edilizia libera o soggetta a CILA (che potrebbero, quindi, se del caso, anche vietare alcune tipologie di interventi, o consentirle solo in determinate zone del territorio comunale). Tale regola di prevalenza non può che rappresentare una norma di grande riforma economico-sociale, che anche le Autonomie speciali sono tenute a rispettare. La previsione regionale, inoltre, pone nel nulla l'attività di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, disciplinata dall'art. 27, Trattato sull'Unione europea, che presuppone la violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, consentendo in modo generalizzato sul territorio comunale interventi in contrasto con gli strumenti urbanistici, che ordinariamente sarebbero oggetto di demolizione ai sensi del medesimo art. 27.

1.6.2 Sotto un altro profilo, la norma regionale, imponendosi ai Comuni, diminuisce l'autonomia agli stessi riconosciuta e garantita dalla Costituzione, soppiantando così la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica. La Corte, con riferimento alle funzioni assegnate agli enti locali all'interno del «sistema della pianificazione», ha evidenziato l'esigenza di procedere a una «verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» attraverso un giudizio di proporzionalità, che «deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (Corte cost. n. 119 del 2020). Tale giudizio di proporzionalità deve necessariamente svolgersi qualora sia dedotta la compressione dell'autonomia comunale, autonomia che appare derogabile soltanto ad opera di interventi finalizzati alla tutela di interessi di rilievo costituzionale primario e, inoltre, «quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti». Sotto questo profilo la normativa regionale si pone in contrasto con gli articoli 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost., nonché con i limiti alla potestà legislativa regionale di cui all'art. 14 dello Statuto di autonomia.

1.7 La consistente mole di interventi, di ingente impatto sul territorio, realizzabili in deroga alla pianificazione urbanistica, viola ancora la norma di grande riforma economico-sociale costituita dal principio della pianificazione urbanistica, di cui all'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato.

1.8 Inoltre, anche nella Regione Siciliana — dotata di potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela del paesaggio», ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello Statuto di autonomia — il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale, in applicazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, aventi carattere di norme di grande riforma economico-sociale. In particolare, l'art. 145 del Codice stabilisce il principio della necessaria prevalenza del suddetto piano rispetto a ogni altro strumento di pianificazione e la sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico. La prevalenza della normativa regionale sugli strumenti urbanistici, adeguati al piano paesaggistico, può tradursi in una deroga a quest'ultimo, con elusione del principio di cui all'art. 145 sopra richiamato.

1.9 La disposizione regionale si pone inoltre in contrasto anche con il regime di tutela indiretta, disciplinato dal Codice agli articoli 45 e seguenti. Infatti l'art. 45, comma 2, ultimo periodo stabilisce: «Gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni medesime nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici».

La disposta prevalenza della normativa regionale, volta ad assentire *ex ante* ed *ex lege* interventi che potrebbero invece essere vietati dagli strumenti urbanistici, può tradursi, pertanto, anche in una lesione delle prescrizioni di tutela indiretta, che dettano distanze, misure e altre norme finalizzate a evitare che sia messa in pericolo l'integrità di beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce, o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro, che devono essere recepite negli strumenti urbanistici, proprio al fine di assicurarne il rispetto.

1.10 Le previsioni regionali, infine, invadono la competenza statale in materia di ordinamento penale, di cui alla lettera l), dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto, liberalizzando interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, o subordinandone alcuni alla semplice CILA, sottraggono la realizzazione di tali interventi alle conseguenze sanzionatorie e penali legate alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, «depenalizzando», sostanzialmente, le relative fattispecie di reato (che restano tali nel resto d'Italia).



Pertanto, viene invasa anche la competenza in materia di ordinamento penale, riservata allo Stato ai sensi della lettera *l*), dell'art. 117, secondo comma, Cost.

1.11 Infine, si precisa, che nonostante la previsione *de qua* sia, come detto, in parte ripetitiva di analoga previsione regionale già presente nel testo previgente dell'art. 3, il consolidato orientamento giurisprudenziale ritiene ammissibile l'impugnativa di una norma regionale che ripeta il contenuto di una norma regionale previgente anche se non impugnata, trattandosi di una autonoma disposizione che rinnova la lesione al riparto costituzionale di competenze, come delineato dalla Costituzione e dallo Statuto di autonomia della Regione Siciliana, ed essendo inapplicabile all'impugnativa di leggi regionali da parte dello Stato l'istituto dell'acquiescenza (*cf.* sentenza Corte costituzionale n. 56 del 2020, che richiama le precedenti sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

II) L'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021, limitatamente alla lettera *d*), punti 1), 4), 5) e 6) del comma 1 del nuovo art. 5 della legge n. 16 del 2016, come sostituito dal predetto art. 6, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano; degli articoli 3, 9 e 97 Cost.; dell'art. 117, primo comma, Cost., alla luce della legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché per violazione delle norme di grande riforma economico sociale recate dall'art. 41-*quinquies* della legge e 1150 del 1942 e dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 40 nonché dal decreto-legge n. 112 del 2008 (c.d. Piano casa), e dalla relativa Intesa Stato-Regioni.

2. L'art. 6 della legge regionale in esame sostituisce l'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016. In particolare, il comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), ripete il comma 1 dell'art. 10 del Trattato sull'Unione europea. La successiva lettera *d*), invece, contiene l'elenco degli ulteriori interventi subordinati a permesso di costruire («opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio, come di seguito definite»), in apparente attuazione dell'art. 10, comma 3, del Trattato sull'Unione europea. L'elencazione regionale è in molti casi illegittima, in quanto non si limita a individuare ulteriori interventi edilizi, rientranti nella categoria delle opere indicate nella lettera *d*), la cui realizzazione, «in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico» richiede il permesso di costruire — misura che, in questi termini, rientrerebbe senz'altro nelle attribuzioni della Regione — ma sostanzialmente introduce a regime la legittimazione al recupero a fini abitativi *ex post* di sottotetti, pertinenze, verande, locali interrati etc.

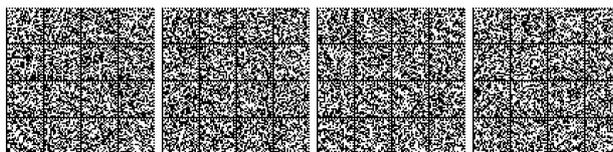
La Regione Siciliana, contemporaneamente, abroga la precedente normativa che consentiva il recupero a fini abitativi dei sottotetti legittimamente realizzati fino alla data di entrata in vigore della normativa stessa nell'aprile del 2003 (*cf.* art. 18 legge regionale n. 4 del 2003, abrogato dall'art. 23, comma 1, lettera *b*), della legge n. 23 del 2021, il quale, all'art. 30 della legge regionale n. 16 del 2016, intitolato «Abrogazione di norme», ha aggiunto, nell'elenco delle disposizioni abrogate, alla lettera *b*)-*septies*, l'art. 18 della legge regionale n. 4 del 2003).

A seguito di tali modificazioni, viene quindi consentito il recupero generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc, anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma *de qua*, attribuendo premialità volumetriche ulteriori e distinte rispetto a quelle consentite dalla disciplina urbanistico-edilizia, e ciò anche nei centri storici. Sono inoltre compresi anche gli immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente alla normativa sul c.d. piano casa che, per come esplicitata nell'Intesa Stato-Regioni del 2009, esclude dal campo di applicazione delle «premialità» gli immobili nati come illegittimi, se pur successivamente sanati.

Al riguardo, occorre in via preliminare osservare che il legislatore nazionale, al di fuori delle normative eccezionali per finalità abitative, di riqualificazione ed efficientamento energetico (c.d. piano casa, di cui al decreto-legge n. 112 del 2008, conv. con modificazioni in legge n. 133 del 2008 e al decreto-legge n. 70 del 2011) non ha disciplinato il recupero abitativo di opere quali quelle sopra elencate, come i sottotetti *et alia*, che pur si pone come derogatorio al principio di ordinato sviluppo del territorio nel rispetto degli strumenti e degli standard urbanistici.

A tale proposito, la Corte costituzionale, con riferimento a norme regionali volte a consentire il recupero a fini abitativi dei sottotetti già esistenti, ha evidenziato la peculiarità della fattispecie, ritenendola legittima «a condizione che fossero rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità» (Corte cost. n. 208 del 2019, che richiama le precedenti sentenze n. 282 e n. 11 del 2016).

Pertanto, secondo le indicazioni della Corte, possono richiamarsi anche in questo caso i principi e i limiti entro i quali il legislatore nazionale ha circoscritto le premialità volumetriche a fini abitativi e di contenimento dell'uso del suolo in occasione del c.d. piano casa, frutto di normative eccezionali. In particolare, tali interventi non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta. Inoltre, il legislatore statale ha mantenuto fermo il rispetto degli standard urbanistici nonché delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.



La Corte costituzionale, anche di recente, ha sottolineato la necessità di tutelare i centri storici quali beni unitari, affermando: «si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici «unitari» e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L'art. 136 del detto codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell'evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una «zona urbanistica», ma appunto un bene dall'alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come «unità complessa», a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali» (cfr. sentenza n. 130 del 2020). Sotto questo profilo, la Corte ha enfatizzato il ruolo cooperativo dello Stato e delle Regioni, che «nell'ambito delle competenze in materia di Governo del territorio o urbanistica» devono cercare «di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici».

Diversamente, il legislatore regionale siciliano, permette: il recupero volumetrico a fini abitativi delle opere anzidette senza alcun limite temporale, ossia «a regime», comprese quelle realizzate su immobili regolarizzati a seguito di sanatoria (punto 1 della lettera d dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021); il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati «in deroga alle norme vigenti» (punto 4 della lettera d dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021), mantenute invece ferme, come si è detto, dal legislatore statale nell'ambito del piano casa (cfr. Corte costituzionale n. 217 del 2020); l'apertura di finestre, lucernari e terrazzi, opere in grado di modificare permanentemente lo *sky line* urbano, senza inquadrare tali interventi all'interno del piano paesaggistico, strumento di vertice deputato alla pianificazione territoriale, e ciò anche nei centri storici (esclusi invece dalla normativa sul piano casa), prevedendo (al punto 5 della lettera d dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021) che: «gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, delle pertinenze e dei locali accessori avvengono senza alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde. Tale recupero può avvenire anche mediante la previsione di apertura di «finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione. Per gli interventi da effettuare nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero negli immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni anche nei centri storici se disciplinati dai piani regolatori comunali, ovvero su immobili ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali, o in aree protette da norme nazionali o regionali, e in assenza di piani attuativi, i comuni adottano, acquisito il parere della Soprintendenza per i beni culturali e ambientali, ovvero di concerto con gli enti territoriali competenti alla gestione di suddetti parchi e riserve naturali o aree protette, una variante al vigente regolamento edilizio comunale, entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Detta variante individua anche gli ambiti nei quali, per gli interventi ammessi dalla presente legge, non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività. È fatto salvo l'obbligo delle autorizzazioni previste dal decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni». Al riguardo, si chiede il rispetto delle prescrizioni tecniche edilizie contenute nei regolamenti vigenti nonché delle normative in materia di impianti tecnologici e contenimento dei costi, «fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti» e nelle aree soggette a tutela (punto 6 della lettera d dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021).

In ordine ai singoli profili di illegittimità si precisa quanto segue.

2.1. La normativa regionale, sancendo la regola della ordinaria trasformabilità a fini abitativi di manufatti edificati quali spazi non abitabili, si pone in contrasto con il principio urbanistico dell'ordinato sviluppo del territorio, nonché con la necessità di considerare unitariamente i centri storici.

La normativa regionale sostituisce la normativa speciale previgente, concernente gli edifici realizzati fino al 2003 (cfr. art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2003, che fa riferimento agli «edifici esistenti e regolarmente realizzati alla data di approvazione della presente legge»), in quanto attuativa dei principi di contenimento del consumo di suolo e di efficientamento energetico, estendendola a tutti gli edifici, anche di più recente realizzazione, con ciò contravvenendo al principio fondamentale in materia di governo del territorio — sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 765 del 1967 — secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Costituiscono infatti principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono anche alla potestà legislativa primaria spettante alle regioni ad autonomia speciale, quelli posti dall'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; articolo aggiunto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, tra i quali il necessario



rispetto degli *standard* urbanistici. Il «recupero» a fini abitativi generalizzato e senza alcun limite né oggettivo né temporale, previsto dalla norma regionale qui impugnata, è per forza di cose destinato a stravolgere gli *standard* legati al carico insediativo e alla densità abitativa, relativi ai fabbisogni delle dotazioni territoriali di un determinato insediamento e del tutto autonomi rispetto al mero *standard* delle distanze.

Appare chiaro infatti che la sommatoria di «recuperi» a fini abitativi, anche in caso di non incremento di volume fisico (ma solo di volumetria urbanistica) o di superficie utile, è destinata a incidere sul livello sostenibile di popolazione insediabile compatibile con un certo tessuto abitativo e perciò, inevitabilmente, sugli *standard* urbanistici, intesi quali rapporti fra insediamenti e spazi pubblici o per attività di interesse generale, e sugli *standard* edilizi, quali limiti inderogabili di densità edilizia (fatta eccezione per le altezze/distanze ove mantenute ferme), comportandone di fatto la deroga.

In nessun caso la disciplina del primo o del secondo piano casa — per sua natura di stretta interpretazione — consente alle regioni di derogare ai c.d. *standard* urbanistici previsti dalla normativa statale, ma solamente, e solo temporaneamente, agli strumenti urbanistici.

La Corte costituzionale ha ribadito la necessità, per il legislatore regionale, di rispettare sempre e comunque i limiti fissati dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (cfr. sentenza n. 217 del 2020).

Pertanto, è costituzionalmente illegittima una normativa regionale volta a introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli *standard* urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli *standard* fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

Viene, peraltro, violato anche il principio di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ove, al primo comma, si prevede che la realizzazione di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica può essere assentita solo sulla base di una valutazione fatta caso per caso da parte del consiglio comunale, sulla base di una ponderazione di interessi riferita alla fattispecie concreta.

Inoltre, poiché la normativa ha ad oggetto anche edifici oggetto di sanatoria, si pone in contrasto col principio che vieta premialità edilizie in caso di immobili abusivi oggetto di sanatoria, esplicitato nell'Intesa del 2009 sul c.d. primo piano casa.

La normativa regionale, sotto questo profilo, si pone perciò in contrasto con i limiti fissati dall'art. 14 dello Statuto di autonomia.

2.2. La normativa regionale, inoltre, destinata a incidere sul patrimonio culturale e sui centri storici, e in generale sul paesaggio urbano, vincolato o meno, si pone in contrasto con i principi dettati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che rimettono al piano paesaggistico, quale strumento di vertice di pianificazione del territorio, la regolamentazione delle trasformazioni in grado di incidere sul paesaggio.

Non appare sufficiente, al riguardo, richiedere il parere della Soprintendenza sulle varianti ai regolamenti comunali, nonché mantenere ferme le autorizzazioni caso per caso previste dal Codice. Il recupero generalizzato, come prefigurato dal legislatore regionale, svincolato dalle previsioni di pianificazione, rischia di trasformarsi in un fenomeno del tutto incontrollabile da un punto di vista complessivo, trattandosi di un insieme parcellizzato di interventi non disciplinato a monte e perciò in grado di incidere massicciamente sul paesaggio urbano senza che possano prevedersi gli effetti finali complessivi delle singole trasformazioni assentite.

La disciplina regionale non si sottrae espressamente alla disciplina d'uso del piano paesaggistico, alla quale in ogni caso nemmeno rinvia, ma tale circostanza non è sufficiente ad escludere che la disposizione censurata si ponga in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, o rechi a esso una deroga.

La Corte ha rimarcato che il «principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021, che richiama le sentenze numeri 29, 54, 74 e 101 del 2021).

Al riguardo, deve sottolinearsi che nei casi in cui le leggi regionali rechino una disciplina d'uso del territorio, esse svolgono una funzione pianificatoria che inevitabilmente fuoriesce dai confini della materia «governo dal territorio» e, anche laddove riguardi il paesaggio non vincolato, viene a impingere nella materia della tutela del paesaggio, la cui disciplina, che si impone anche alle regioni speciali in quanto di grande riforma economico-sociale, pone in capo alle regioni un vero e proprio obbligo (e non la mera facoltà) di pianificare l'intero territorio regionale mediante i piani paesaggistici (art. 135 del Codice).



Le Regioni pertanto che, in assenza di una specifica disposizione statale (come avviene per esempio nell'ipotesi del c.d. piano casa), disciplinano il territorio regionale mediante legge eludono l'obbligo di pianificazione del territorio mediante l'unico strumento deputato a contenere la normativa d'uso del territorio, ossia il piano paesaggistico, esercitando la funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in contrasto e in deroga con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica.

2.3. Comportando un generale abbassamento del livello di tutela, la normativa regionale appare anche contraria all'art. 9 Cost., ai sensi del quale il paesaggio è valore primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007).

2.4. La normativa regionale contrasta inoltre con l'obbligo di pianificazione, posto in capo alle regioni (cfr: art. 135 del Codice) con riferimento all'intero territorio regionale.

È indubbio che la disciplina derogatoria operi, oltre che in relazione ai beni paesaggistici, anche in relazione al paesaggio non vincolato, costituente comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. Anche con riferimento al paesaggio non vincolato le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica, secondo la previsione dell'art. 135 del Codice.

La Convenzione prevede infatti, all'art. 1, lettera a), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

Con riferimento ai paesaggi, così definiti, la Convenzione prevede, all'art. 5, che «Ogni Parte si impegna a:

- a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente art. 6;
- c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b);
- d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.»

In forza del successivo art. 6, inoltre, l'Italia si è impegnata all'adozione di misure specifiche, tra l'altro, in tema di «Identificazione e valutazione», da attuare «Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'art. 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:

- a) i) identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
ii analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
iii seguirne le trasformazioni;
- b) valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate; (...).»

Le misure richieste dalla Convenzione prevedono, inoltre, la fissazione di appositi obiettivi di qualità paesaggistica e l'attivazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, ciò si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del Codice di settore, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

In particolare, il comma 1 del predetto art. 135 stabilisce che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143».

Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del piano paesaggistico.



Fermo restando che il principio di co-pianificazione è attuato, nella Regione Siciliana, conformemente all'autonomia speciale, in ogni caso, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, tutte le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica, la quale deve prevalere su ogni altro strumento pianificatorio e deve essere basata su una valutazione in concreto dello stato dei luoghi.

Pertanto, tale pianificazione non può essere legittimamente sostituita da previsioni normative che consentano in modo generalizzato determinate trasformazioni del territorio, senza alcuna considerazione del singolo contesto.

2.5. Le disposizioni regionali in esame sono manifestamente irragionevoli e sproporzionate. Le stesse, infatti, ledono il principio dell'ordinato assetto del territorio, tutelato mediante la pianificazione urbanistica comunale, di cui al richiamato art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1941, principio, anch'esso, da ritenere derogabile soltanto ad opera di interventi finalizzati alla tutela di interessi di rilievo costituzionale primario e, inoltre, «quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti».

La disciplina regionale appare fortemente irragionevole, posto che la novella ammette gli interventi in deroga anche su edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell'uso di suolo, l'efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati.

Inoltre, il recupero viene irragionevolmente esteso anche agli edifici oggetto di sanatoria, nonostante gli stessi siano esclusi, per esempio, dal piano casa nazionale. Tali previsioni risultano perciò anche manifestamente arbitrarie e irragionevoli, nonché contrarie al principio del buon andamento dell'amministrazione (artt. 3 e 97 della Costituzione).

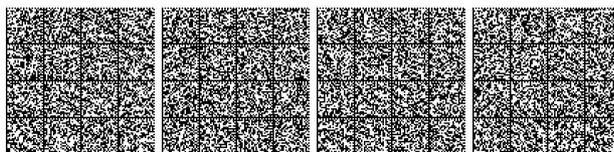
III) L'art. 10 della legge regionale n. 23 del 2021 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale di autonomia; dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) e *s*) Cost.; nonché delle norme di grande riforma economico-sociale recate dagli articoli 3 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

L'art. 10 della legge regionale n. 23 del 2021 sostituisce l'art. 10 della legge regionale n. 16 del 2016, rubricato «Recepimento con modifiche dell'art. 22 «Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività» e dell'art. 23 «Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire» del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

In particolare, il nuovo comma 10 prevede: «Previa segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio».

Tale disposizione che disciplina la SCIA, Segnalazione certificata di inizio attività, e la DIA denuncia di inizio attività, contrasta con la definizione degli interventi edilizi e in specie con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, stabilita dall'ultimo periodo dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, che recita:

d) «interventi di ristrutturazione edilizia», gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».



La clausola di salvaguardia, per i beni vincolati o situati in aree vincolate, prevede, infatti, il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente, oltre alla mancanza di nuove volumetrie, per poter qualificare le demo-ricostruzioni, o gli interventi di ripristino come «ristrutturazione edilizia». Ove tali requisiti non siano tutti rispettati, gli interventi rientrano nella «nuova costruzione» e sono perciò assoggettati a permesso di costruire. L'art. 10, comma 1, lettera *c*) del Trattato sull'Unione europea precisa, inoltre, che siffatti interventi sono subordinati a permesso di costruire.

La disposizione regionale censurata, invece, sottopone a SCIA, anziché a permesso di costruire, taluni interventi di demo-ricostruzione o ricostruzione di immobili tutelati; pertanto, essa viola l'art. 14 dello Statuto speciale di autonomia; l'art. 9 e l'art. 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) e *s*) Cost.; l'art. 117, primo comma, Cost. e le norme di grande riforma economico-sociale recate dagli articoli 3 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

L'art. 10, comma 1, lettera *c*) del Trattato sull'Unione europea precisa inoltre che «gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» costituiscono «interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire».

Invece, la disposizione regionale, pur richiamando il rispetto della volumetria esistente, sottopone a SCIA, anziché a permesso di costruire, gli interventi di demo-ricostruzione o ricostruzione di immobili tutelati per il solo fatto che tali interventi si collochino sullo stesso lotto e sussistano motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti, requisiti introdotti dal legislatore regionale e che si differenziano dai requisiti inderogabilmente richiesti dal legislatore statale.

I sopradetti requisiti, sono finalizzati direttamente alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio e, pertanto, risultano dettati dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) e rientrano tra le norme di grande riforma economico-sociale che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale. Di ciò non può dubitarsi, ove si consideri che l'assoggettamento degli interventi su beni vincolati a permesso di costruire comporta anche l'applicazione del corrispondente regime sanzionatorio amministrativo e penale. Di conseguenza, la scelta operata dal legislatore statale in tema di individuazione del titolo edilizio necessario in relazione ai beni vincolati è direttamente finalizzata alla cura degli interessi primari posti dall'art. 9 della Costituzione.

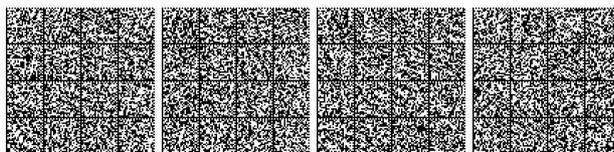
Pertanto, è certamente esclusa la possibilità per la regione di individuare un titolo edilizio differente, atteso che ciò incide anche sui livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati uniformemente sull'intero territorio nazionale — tra i quali vanno annoverati i titoli necessari per intervenire sui beni tutelati — nonché sulla potestà legislativa dello Stato in materia di individuazione delle fattispecie di reato per la lesione dei predetti interessi (art. 117, secondo comma, lettera *m* e *l*, Cost.).

Peraltro, la Corte costituzionale, ha già sottolineato che i livelli essenziali delle prestazioni non costituiscono una materia in senso stretto, «quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (Corte cost. n. 207 del 2012, riferita a una norma della Provincia di Trento, che richiama le precedenti sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

In tale senso, la Corte ha spiegato che le esigenze di uniformità sono rinvenibili anche «in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale, tanto da giustificare — grazie al citato parametro (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) — che si impongono anche all'autonomia legislativa delle regioni».

La Corte costituzionale, inoltre, si è più volte pronunciata sulla inderogabilità, da parte del legislatore regionale, oltre che delle disposizioni relative ai titoli edilizi anche di quelle afferenti alle categorie di interventi: «Questa Corte ha già ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero *corpus* normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato» (cfr. sentenza n. 309 del 2011).

La Corte, nella sentenza citata, ha peraltro precisato «La linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi, d'altronde, non può non essere dettata in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la cui «morfologia» identifica il paesaggio, considerato questo come «la rappresentazione materiale e visibile della



Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono firmati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli» (Relazione illustrativa della legge 11 giugno 1922, n. 778 «Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico», Atti parlamentari, Legislatura XXV, Senato del Regno, Tornata del 25 settembre 1920). Sul territorio, infatti, «vengono a trovarsi di fronte» — tra gli altri — «due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1 del Considerato in diritto). Fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi. Se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si avrebbe tra le varie regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul «paesaggio [...] della Nazione» (art. 9 Cost.), inteso come «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007), e sulla sua tutela».

IV) L'art. 20 della legge regionale n. 23 del 2021, limitatamente al comma 1, lettera *b*) che sostituisce il comma 3 dell'art. 25 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale; dell'art. 117 secondo comma, lettera *s*) Cost., per violazione delle norme di grande riforma economico sociale di cui agli articoli 142, 146, 167, 181 e 182 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) e *m*) Cost. e degli articoli 9, 3 e 97 Cost..

L'art. 20 della legge regionale n. 23 del 2021 modifica l'art. 25 della legge regionale n. 16 del 2016, concernente la «Compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica».

In particolare, il comma 1, lettera *b*), sostituisce il comma 3 del predetto art. 25 con il seguente: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'art. 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al Comune di competenza prima dell'apposizione del vincolo.».

Il comma 3 previgente recitava: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al Comune di competenza prima della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana del decreto istitutivo del vincolo di cui all'art. 140 del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modifiche ed integrazioni».

La novella ammette la possibilità di una sanatoria *ex post*, prima ristretta ai soli casi di vincolo paesaggistico istituito con dichiarazione di notevole interesse pubblico, anche per le aree vincolate paesaggisticamente *ope legis*, a far data dalla legge c.d. Galasso (legge n. 431 del 1985), per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante.

L'estensione della disposizione, già di per sé illegittima in quanto contraria al principio di sanatoria *ex post* introdotto dal Codice, si evince:

(i) dall'introduzione, nella norma, del riferimento ai «beni individuati dalle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'art. 134» del Codice, che sono, rispettivamente, i beni dichiarati di notevole interesse pubblico con decreto (lettera *a*) e le aree tutelate ai sensi dell'art. 142 del Codice, ossia le aree c.d. «Galasso» (lettera *b*);

(ii) dalla riformulazione dell'ultima parte del comma, che ha sostituito il previgente riferimento alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto istitutivo di vincolo (riferibile sono ai beni paesaggistici individuati mediante dichiarazione di notevole interesse pubblico) con il più generico riferimento all'apposizione del vincolo.

Il legislatore regionale interviene peraltro a distanza di oltre quarant'anni dall'imposizione del vincolo *ope legis*, e a oltre quindici anni dall'entrata in vigore del divieto di sanatoria *ex post*, fissato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del combinato disposto dell'art. 146, comma 4, e 167, commi 4 e 5.

L'art. 146, comma 4, del Codice, dispone infatti, innovando rispetto al precedente regime normativo, che: «Fuori dai casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi». L'art. 167, comma 4, delimita i ristrettissimi casi, di natura eccezionale, in cui la sanatoria paesaggistica *ex post* resta possibile. L'art. 182, comma 3-*bis*, contiene la disciplina transitoria, stabilendo il termine finale, ormai ampiamente scaduto, entro il quale l'amministrazione è tenuta a dar corso alle domande di sanatoria, anche laddove dichiarate improcedibili a causa del sopravvenuto (rispetto alla realizzazione dell'opera) divieto di sanatoria *ex post*.



Il Giudice amministrativo ha peraltro rimarcato, anche di recente, che le istanze di sanatoria presentate tardivamente, anche per opere realizzate prima del divieto introdotto dal Codice, non sono meritevoli di affidamento, in quanto tale affidamento «potrebbe porsi in realtà soltanto per coloro che non per loro colpa abbiano visto esaminare in ritardo la loro posizione amministrativa» (*cf.*: Consiglio di Stato, sentenza n. 5245 del 2018).

Il legislatore siciliano non solo non ha attuato, all'interno della regione, il nuovo principio di divieto di sanatoria *ex post* stabilito dal Codice, ma interviene addirittura in senso contrario al principio stesso, aumentando le ipotesi in cui consentire il giudizio di compatibilità paesaggistica «ora per allora» a tutte le aree c.d. Galasso, in contrasto anche con i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti con uniformità nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*).

La Corte ha già censurato una norma della Regione Valle d'Aosta che, pur dotata di autonomia speciale in materia di paesaggio, interveniva sul procedimento eccezionale di sanatoria di cui all'art. 167, comma 4 del Codice, in quanto essa «ponendosi in contrasto con il consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata «tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008) risulta costituzionalmente illegittima là dove prevede che la Commissione regionale per il paesaggio e non la sola soprintendenza possa esprimere parere «vincolante» in merito alle istanze relative a provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni demolitorie per abusi edilizi e per la conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie» (Corte cost. sentenza n. 238 del 2013). La norma era perciò ritenuta illegittima, «in quanto — discostandosi da quanto previsto da norme del decreto legislativo n. 42 del 2004 in tema di tutela paesaggistica, qualificabili come «norme di grande riforma economico-sociale» — non rispettano i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma».

La normativa regionale, comportando un abbassamento di tutela e in assoluta violazione della logica «incrementale» della tutela avvalorata dalla Corte costituzionale (*cf.*: sentenza n. 141 del 2021), si pone in contrasto con l'art. 9 della Costituzione.

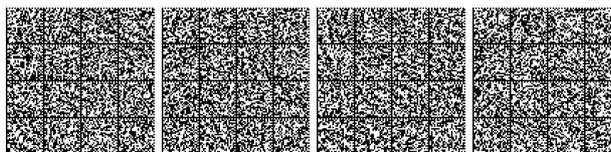
Inoltre, incidendo nell'applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, invade la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. Ancora, riaprendo sostanzialmente i termini della sanatoria dopo quarant'anni, appare anche irragionevole e sproporzionata, e quindi in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.

La Corte ha infatti più volte dichiarato che l'operatività retroattiva delle disposizioni, sia nazionali che regionali, «deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 170 del 2013, richiamata da Corte costituzionale n. 73 del 2017).

V) L'art. 22 della legge regionale n. 23 del 2021, è costituzionalmente illegittimo per per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano, degli articoli 3, 9 e 97 Cost., dell'art. 117 secondo comma, lettere *l*), *m*), ed *s*) Cost., di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le norme di grande riforma economico-sociale recate dalla normativa statale sul condono (artt. 31 ss. della legge n. 47 del 1985, art. 39 della legge n. 724 del 1994, art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003) e il comma 2-*bis* dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990.

5. L'art. 22 della legge regionale n. 23 del 2021 modifica il comma 3 dell'art. 28 della legge regionale n. 16 del 2016. Per effetto della novella, il comma 3 è così riformulato: «Trascorso il termine di novanta giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abilitativo. Le perizie giurate possono essere precedute da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA in sanatoria) per la regolarizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono».

La perizia, cui fa riferimento il comma 3, è prevista dal comma 1 del predetto art. 28 della legge regionale n. 16/2016, ai sensi del quale «I titolari degli immobili, che hanno presentato istanza di condono edilizio, possono depositare dalla data di entrata in vigore della presente legge una perizia giurata di un tecnico abilitato all'esercizio della professione, iscritto in un albo professionale, attestante il pagamento delle somme versate per l'oblazione e per gli oneri di urbanizzazione nonché il rispetto di tutti i requisiti necessari per ottenere la concessione in sanatoria, oltre la copia dell'istanza di condono presentata nei termini previsti dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, dalla legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Gli interessati, inoltre, per il periodo 2008-2013, allegano, ove previste, le ricevute di versamento delle imposte comunali sugli immobili e quelle per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani».



5.1. La disposizione regionale interviene nella materia del condono edilizio al fine di estenderne la portata applicativa, prevedendo in primo luogo, che la perizia depositata al fine di attestare il possesso dei requisiti stabiliti dal legislatore regionale per usufruire del condono, in caso di silenzio-assenso protratto per novanta giorni valga come condono stesso. Viene introdotto, perciò, una sorta di silenzio-assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte, che si discosta notevolmente dalla fattispecie prevista dal legislatore statale, prevedendo, anziché un biennio, un termine molto più breve per la formazione del titolo e includendo nell'ambito applicativo della fattispecie anche gli immobili vincolati. Ciò in totale spregio dei capisaldi posti dal legislatore statale in tema di condono, come di seguito richiamati:

(i) «Per consolidata giurisprudenza (C.d.S., Sez. V, 8 novembre 2011, n. 5894 e 3 novembre 2010, n. 7770; Sez. IV, 16 febbraio 2011, n. 1005 e 30 giugno 2010, n. 4174) il silenzio assenso non si perfeziona per il solo fatto dell'inutile decorso del termine perentorio a far data dalla presentazione della domanda di sanatoria e del pagamento dell'oblazione, se non sopravviene la verifica del comune circa la ricorrenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi stabiliti dalle specifiche disposizioni di settore, da verificarsi all'interno del relativo procedimento. La formazione del silenzio-assenso richiede, quale presupposto essenziale, oltre al completo pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione, che siano stati integralmente dimostrati gli ulteriori requisiti sostanziali, che nella specie non ricorrono» (Cons. Stato, Sez. IV, 31 marzo 2015, n. 1675);

(ii) il biennio assegnato al Comune per provvedere (trascorso il quale si forma il silenzio-assenso) decorre dalla presentazione di un'istanza debitamente documentata (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 28 novembre 2013, n. 5703; Consiglio di Stato sez. IV, 30 giugno 2010 n. 4174; 23 luglio 2009, n. 4671; sez. V, 21 settembre 2005 n. 4946; sez. II, 13 giugno 2007 n. 1797/2007);

(iii) la formazione del condono per silenzio-assenso è pacificamente esclusa con riferimento agli abusi su immobili vincolati (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, 14 ottobre 2015, n. 4749).

L'effetto concreto della previsione introdotta dalla Regione Siciliana è che le pratiche di condono ad oggi ancora incomplete (e sulle quali non ha quindi preso a decorrere il termine di due anni per la formazione del silenzio-assenso) vengano completate (o asseritamente completate), presentando contestualmente la perizia giurata prevista dalla legge regionale. Da quel momento inizierà a decorrere il termine di soli novanta giorni (e non di due anni) per la verifica da parte del Comune. Inoltre, il titolo in sanatoria si formerà anche laddove la perizia risulti errata e la pratica sia in realtà ancora incompleta. Infine, il titolo si formerà persino in presenza di immobili vincolati.

Si evidenzia, inoltre, che il legislatore statale, recentemente, è intervenuto in materia di silenzio-assenso, introducendo il nuovo comma 2-*bis* nell'art. 20 della legge n. 241 del 1990, mediante il decreto-legge n. 77 del 2021, prevedendo il rilascio, su richiesta dell'interessato, da parte dell'amministrazione, di un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e sull'accoglimento tacito della domanda. La previsione regionale, perciò, si rivela non necessaria al fine di dare certezza al privato e contrasta anche con il principio introdotto dalla disposizione ora richiamata, e quindi con i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*).

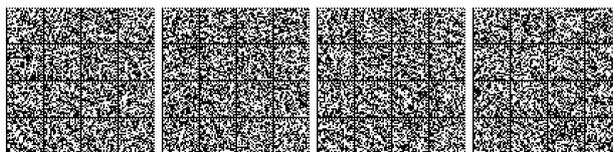
5.2. In secondo luogo, la norma regionale qui censurata prefigura una nuova ipotesi di «condono minore», nelle more del condono principale, tramite CILA o SCIA postume, sconosciuta all'ordinamento. Eventuali interventi abusivi, ancorché minori, su un immobile già a sua volta abusivo, sebbene nelle more della procedura di condono, costituiscono a loro volta illeciti edilizi, che accedono all'illegittimità dell'opera principale, e non possono certamente essere sanati mediante la procedura peculiare prefigurata dal legislatore regionale quando ancora non è sanato l'immobile principale.

Pertanto, la norma regionale contrasta con i principi in tema di condono ripetutamente ribaditi dalla Corte costituzionale, nonché affermati dal Giudice penale. Ne deriva che la disciplina censurata si pone in contrasto con i limiti alla potestà legislativa regionale sanciti dall'art. 14 dello Statuto speciale e invade la sfera di competenza statale.

Infatti, la Corte ha più volte affermato che «esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di “ampliare i limiti applicativi della sanatoria” (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di “allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato” (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015)» (cfr. Corte n. 73 del 2017 cit.).

Occorre peraltro evidenziare che l'intera disciplina del condono riveste carattere eccezionale ed è connotata dal carattere di grande riforma economico sociale.

La norma regionale ha una evidente ricaduta anche sul piano dell'ordinamento penale, parimenti riservato alla potestà legislativa statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. e dell'art. 14 dello Statuto speciale.



Sono inoltre violati i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art 117, secondo comma, lettera *m*).

Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2004, quanto alle Regioni ad autonomia speciale, opera infatti il limite della «materia penale» (comprensivo delle connesse fasi procedurali) e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di «grande riforma», quali il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e la determinazione massima dei fenomeni condonabili (nello stesso senso le sentenze n. 70 e n. 71 del 2005; *cfi*: anche le sentenze n. 54 del 2009 e 290 del 2009).

La norma è anche manifestamente irragionevole, in quanto consente «condoni intermedi» nelle more del perfezionamento del condono principale, che potrebbe anche essere negato.

VI) L'art. 37 della legge regionale n. 23 del 2021, limitatamente alle lettere *a*), *c*), punto 1, punto 2, e *d*), è costituzionalmente illegittimo:

(i) le lettere *a*) e *d*) per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale, nonché degli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma, Cost. — alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio — 117, secondo comma lettera *s*), della Costituzione, di cui costituiscono norme interposte gli articoli 135, 146 e 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e per violazione delle norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, in relazione all'Intesa sul piano casa del 2009;

(ii) la lettera *c*) punto 1) per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale, nonché degli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma — alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio — 117, secondo comma lettera *s*), della Costituzione, di cui costituisce norma interposta l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e per violazione delle norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, in relazione all'Intesa sul piano casa del 2009;

(iii) la lettera *c*), punto 2) per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale, nonché degli articoli 3, 5, 9, 97, 114, secondo comma, 117, primo comma, Cost. — alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio — 117, secondo comma lettera *p*), 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. di cui costituisce norma interposta l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 117, sesto comma e 118 della Costituzione, per violazione delle norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, in relazione all'Intesa sul piano casa del 2009.

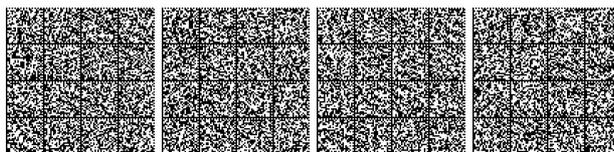
6. L'art. 37 della legge regionale n. 23 del 2021 apporta modifiche alla legge regionale n. 6 del 2010, c.d. piano casa siciliano.

Nel dettaglio, il comma 1, lettera *a*), sostituisce il comma 4 dell'art. 2, allo scopo di estendere l'operatività del c.d. piano casa anche agli edifici «condonati», precedentemente esclusi e, parallelamente, la lettera *d*) sopprime il limite di applicazione agli «immobili oggetto di condono edilizio». La lettera *c*), inoltre, modifica l'art. 6 della legge sul piano casa, sopprimendo il limite di quarantotto mesi per la presentazione delle istanze (punto 1) nonché la previsione in base alla quale i Comuni potevano motivatamente escludere o limitare l'applicabilità del piano casa (punto 2).

6.1. In particolare, le novelle di cui alle lettere *a*) e *d*) hanno l'effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del c.d. piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi, pur sempre frutto di attività illecita e, inoltre, spesso incoerenti rispetto alla destinazione urbanistica dell'area nella quale si collocano (ragione per la quale le opere erano state originariamente realizzate senza titolo). Ciò risulta espressamente nell'Intesa del 2009 sul c.d. piano casa, nella quale si prevede che «Tali interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta».

La disposizione regionale ha anche come effetto l'evidente incremento dell'edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente, per le quali, a far data dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stato stabilito il principio c.d. del «divieto di sanatoria *ex post*» (salvi i limitatissimi casi previsti dall'art. 167, comma 4, del Codice).

Le novelle, concedendo la possibilità di realizzare gli interventi del c.d. primo piano casa anche in relazione a immobili condonati, violano lo specifico divieto contenuto nell'Intesa del 2009 e pervengono così anche a esiti contrari ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.



6.2. La novella di cui alla lettera *c*), punto 1, modifica il comma 2 dell'art. 6 della legge sul piano casa, sopprimendo il termine di quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 (pari a centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge) al quale erano subordinate le istanze di interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti nonché di interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente.

Anche in questo caso, la novella ha un effetto dirompente: infatti, non solo la stessa converte le istanze «tardive», eventualmente già presentate, in istanze «tempestive», ma riapre sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale.

Al riguardo, occorre sottolineare che la finalità della normativa sul c.d. piano casa era originariamente quella di consentire interventi «straordinari», per un periodo temporalmente limitato, su edifici abitativi. Dato, questo, puntualmente evidenziato dalla Corte costituzionale, la quale non ha mancato di rilevare come il c.d. piano casa fosse una «misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133» (Corte cost. n. 70 del 2020; *cfr.* anche Corte costituzionale n. 217 del 2020).

Questa originaria finalità appare essere stata completamente snaturata dalla Regione Sicilia con la novella in esame, che consente di determinare la sostanziale «stabilizzazione» delle deroghe consentite dalla legge regionale del 2009 (attuativa dell'intesa in Conferenza unificata).

Si deve evidenziare che l'Intesa del 2009 sul c.d. piano casa prevedeva espressamente che:

«Le regioni si impegnano ad approvare entro e non oltre novanta giorni proprie leggi ispirate preferibilmente ai seguenti obiettivi:

a) regolamentare interventi — che possono realizzarsi attraverso piani/programmi definiti tra Regioni e Comuni — al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi, per un incremento complessivo massimo di 200 metri cubi, fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica;

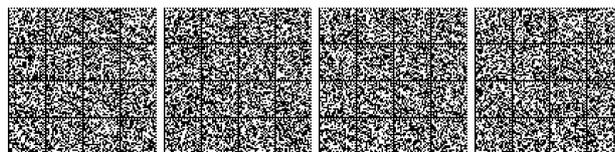
b) disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale, ferma restando l'autonomia legislativa regionale in riferimento ad altre tipologie di intervento;

c) introdurre firme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettera *a*) e *b*) in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale.

Tali interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Le leggi regionali possono individuare gli ambiti nei quali gli interventi di cui alle lettere *a*) e *b*) sono esclusi o limitati, con particolare riferimento ai beni culturali e alle aree di pregio ambientale e paesaggistico, nonché gli ambiti nei quali i medesimi interventi sono favoriti con opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate.

La disciplina introdotta dalle suddette leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a diciotto mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole Regioni». Pertanto, appare evidente che in sede di Intesa sono stati previsti precisi limiti per gli interventi realizzabili «in deroga», sia volumetrici, sia temporali, che benché non siano configurabili come indicazioni tassative, assumono comunque valore di regole di riferimento, rispetto alle quali lo *ius variandi* della Regione è contenuto e deve attenersi alla *ratio* delle previsioni concordate. Da ciò consegue che necessariamente — poiché una diversa interpretazione porterebbe a vanificare completamente l'efficacia della predetta Intesa — le norme regionali, in senso ampliativo rispetto ai limiti previsti nell'Intesa, sono ammissibili solo se rispondono a canoni di proporzionalità e ragionevolezza. In particolare, la espressa previsione di un termine, peraltro di soli diciotto mesi, non consente di ipotizzare, legittimamente, una «messa a regime», da parte delle regioni, di una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica, né tanto meno l'ampliamento progressivo della portata di tale normativa. Al riguardo, va evidenziato che il Giudice amministrativo ha sempre rimarcato il carattere temporaneo del c.d. piano casa, il quale, riflettendo l'esigenza di promuovere gli investimenti privati nel settore dell'edilizia, «è una disciplina che possiede natura eccezionale in merito a specifici interventi. In particolare, la normativa *de qua* è destinata ad operare per un arco temporalmente limitato» (*cfr.* Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, Sez. II, 10 giugno 2020, n. 2304).



Non è quindi consentito alle Regioni — al di fuori della normativa straordinaria e temporanea del c.d. piano casa, avente copertura a livello statale — introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica. Tale lettura si impone, nell'ambito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, perché — in forza della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 — le agevolazioni incentivanti ivi previste «prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 20 del 2011». La deroga della pianificazione urbanistica deve, infatti, considerarsi ammissibile per un tempo necessariamente limitato e non è ipotizzabile a regime, pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio, con conseguenze irragionevoli e contrarie al principio del buon andamento. Anche recentemente il Giudice amministrativo ha rimarcato che l'art. 5 del decreto-legge c.d. «Sviluppo» «è disposizione di carattere eccezionale e derogatoria e pertanto di stretta interpretazione» e che «i benefici da esso previsti sono ammessi solo se rivolti alla razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente o a promuovere o agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate» (Cons. Stato, Sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1828).

Invece, secondo le previsioni regionali: «Gli interventi sono ammessi in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, purché nel rispetto delle distanze minime stabilite da norme legislative vigenti ed in conformità alla normativa antisismica» (*cf.*: articoli 2, comma 3, e 3, comma 4) e ciò, a seguito della novella *de qua*, al di fuori di qualsivoglia limite temporale, stante la riapertura dei termini per la presentazione delle relative istanze. Contrariamente ai principi sopra richiamati e messi in luce dalla Corte costituzionale, non tutti gli *standard* urbanistici sono perciò fatti salvi dalla regione.

Il risultato delle novelle legislative adottate dalla Regione Siciliana, e consistenti nella, sostanza, nella riapertura dei termini per presentare le istanze del c.d. piano casa, è, dunque, quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica.

La sostanziale stabilizzazione delle normative eccezionali del c.d. piano casa contrasta anche con il principio fondamentale, costituente norma di grande riforma economico-sociale, di temporaneità del relativo regime. La novella risulta, perciò, anche manifestamente arbitraria e irragionevole, nonché contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione (articoli 3 e 97 della Costituzione) in quanto, ponendo nel nulla le previsioni degli strumenti urbanistici, comporta che le trasformazioni sul territorio non siano previste sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge.

In questo modo, viene violato l'obbligo costituzionale di disciplinare in modo diversificato situazioni tra loro non assimilabili, quali tipicamente sono i contesti territoriali, che per loro natura richiedono valutazioni specifiche e differenziate.

6.3. Il numero 2) della lettera *c*) del comma 1 dell'art. 37 abroga il comma 4 dell'art. 6 della legge n. 6 del 2010, che prevedeva: «I comuni, con delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

L'abrogazione della disposizione richiamata elimina la possibilità, per i comuni, di limitare gli effetti del piano casa sul proprio territorio, sulla base di motivazioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale. È, perciò, violata anche l'autonomia dei comuni, per le medesime ragioni già espresse al § 1.6.2. del presente ricorso, al quale si rinvia.

L'intervenuta abrogazione appare irragionevole e sproporzionata, in quanto tale previsione costituiva un punto di caduta necessario tra le opposte esigenze della riqualificazione abitativa e del principio di ordinato sviluppo del territorio di piena pertinenza dell'autorità comunale.

L'irragionevolezza è amplificata dalla contemporanea riapertura *sine die* dei termini per le relative istanze.

Sotto questo profilo la normativa regionale si pone in contrasto con gli articoli 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost., nonché dei limiti alla potestà legislativa regionale di cui all'art. 14 dello Statuto di autonomia.



6.4. Benché il piano casa siciliano non si applichi, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 6 del 2010, agli immobili tutelati ai sensi della Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai centri storici, le disposizioni richiamate si pongono in contrasto con l'obbligo di pianificare tutto il territorio regionale discendente dalla Convenzione europea del paesaggio recepita mediante la legge n. 14 del 2006, e concretamente attuata mediante le previsioni dell'art. 135 Codice dei beni culturali e del paesaggio.

VII) L'art. 38 della legge regionale n. 23 del 2021 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 14 dello Statuto di autonomia, degli articoli 3 e 97 Cost, nonché della norma di grande riforma economico sociale di cui all'art. 41-*quinquies* della legge 1150 del 1942.

L'art. 38 reca: «Al fine di contrastare l'emergenza Covid-19 per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il limite di mq 50 di cui all'art. 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modificazioni non si applica per la chiusura di spazi interni ove questi costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione». La norma regionale disapplica il limite di mq 50 previsto dall'art. 20 della legge regionale n. 4 del 2003, il cui comma 1 prevede: «In deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggetti a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerati aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento oppure di terrazze non superiori a metri quadrati 50 e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie, fermo restando l'acquisizione preventiva del nulla-osta da parte della Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali nel caso di immobili soggetti a vincolo».

La norma è, inoltre, estesa alla chiusura di verande o balconi con strutture precarie (*cf.* comma 3). Si precisa inoltre che sono da considerare strutture precarie tutte quelle realizzate in modo tale da essere suscettibili di facile rimozione (*cf.* comma 4).

La norma qui censurata, atteso che la finalità è dichiaratamente connessa all'emergenza pandemica, appare manifestamente arbitraria e irragionevole, posto che prevede un termine di applicazione pari a due anni, nonostante il termine finale dell'emergenza sia fissato al 31 dicembre 2021; d'altro canto, gli effetti della norma non sono parametrati all'emergenza pandemica, essendo destinati a protrarsi molto più a lungo, non essendo previsto un termine oltre al quale procedere alla rimozione delle opere. Peraltro, pur trattandosi di opere precarie, le medesime incidono sul principio di ordinato sviluppo del territorio, derogandovi, posto che il Trattato sull'Unione europea non distingue gli interventi sulla base di un criterio strutturale (la più o meno agevole rimozione), ma funzionale (la destinazione a esigenze temporanee o permanenti), ed essendo tali opere comunque finalizzate alla formazione di spazi chiusi destinati alla permanenza di persone, che lo stesso Trattato sull'Unione europea annovera tra gli interventi di nuova costruzione.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 4, limitatamente ai nuovi commi 1, 2 e 7 del nuovo art. 3 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, introdotto dal predetto art. 4 della legge n. 23 del 2021; 6, limitatamente alla lettera d), punti 1), 4), 5) e 6) del comma 1 del nuovo art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016, come sostituito dal predetto art. 6 della legge n. 23 del 2021; 10; 20, limitatamente al comma 1, lettera b) che sostituisce il comma 3 dell'art. 25 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16; 22; 37, limitatamente alle lettere a), c), punto 1, punto 2, e d); e 38 della legge regionale 6 agosto 2021, n. 23, recante: «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizi ed urbanistica», siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si producono:

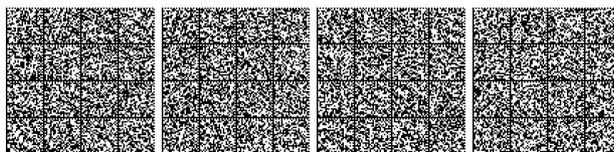
estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2021;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie;

legge regionale n. 23/2021.

Roma, 11 ottobre 2021

L'avvocato dello Stato: PALATIELLO



N. 174

Ordinanza del 15 luglio 2021 del Tribunale di Lucca nel procedimento civile promosso da La Franca Paola Maria c/ Comune di Massarosa

Impiego pubblico - Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale - Previsione che limita l'attribuzione di una quota di tali diritti, spettanti all'ente locale, ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di personale con tale qualifica, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo

TRIBUNALE ORDINARIO

DI LUCCA

SEZIONE LAVORO

Nella causa civile iscritta al N.R.G. 1093/2020 promossa da:

Paola Maria La Franca ricorrente;

Contro Comune di Massarosa resistente.

Il Giudice Dott.ssa Alfonsina Manfredini, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 20/05/2021, ha pronunciato la seguente ordinanza

Rilevato che:

— la ricorrente ha opposto censure all'articolo io, comma 2-bis del D.L. n. 90 del 2014 (recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito, con modificazioni, in Legge 11 agosto 2014, n. 114), anche in combinato disposto con il comma 1, nella parte in cui prevede che i diritti di segreteria (di rogito) possano essere erogati solo ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale;

— ella ritiene che tale norma sia in contrasto e in violazione dei principi di cui all'articolo 3 della Costituzione tanto sotto il profilo dell'uguaglianza, quanto sotto il profilo della ragionevolezza, agli articoli 36 e 97 della Costituzione, nonché dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, anche in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 37 CCNL dei Segretari, e, infine, per violazione dell'articolo 77 della Costituzione.

Ciò posto, questo Giudice ritiene di accogliere la richiesta avanzata dai difensori della ricorrente Avvocati Andrea Pertici e Domenico Iaria, di rimettere la questione al vaglio della Consulta osservando che non appare condivisibile la posizione del Comune di Massarosa che ha chiesto, in via incidentale, di rigettare l'istanza della controparte per il ricorso alla Corte Costituzionale, ritenendola manifestamente infondata per quanto detto dal Giudice delle Leggi nella sentenza del 7.04.2016, n. 75, in cui la Corte, esprimendosi sulla non illegittimità costituzionale dell'art. 11 della Legge Regionale della Regione Autonoma del Trentino-Alto Adige n. 11 del 2014, ha ricondotto alla "sfera di legittimità costituzionale" l'articolo 10 D.L. n. 90 del 2014, individuando la platea dei beneficiari dei diritti di rogito, limitatamente ai segretari di fascia "C", privi di qualifica dirigenziale, e a quelli che, pur rivestendo qualifica dirigenziale, prestano l'attività di rogito presso enti privi di dipendenti con qualifica dirigenziale. Ad avviso di questo giudicante, infatti, la legittimità costituzionale, o meno, della disposizione citata non era oggetto del *thema decidendum* sottoposto dal Giudice rimettente al vaglio della Consulta.

Sulla rilevanza quella questione di legittimità costituzionale.

Rilevato che:

— nel periodo di tempo tra il 2.1.2016 e il 3.11.2019 Paola Maria La Franca ha svolto le funzioni di segretario comunale di prima fascia (con qualifica dirigenziale e abilitazione a prestare servizio presso gli enti territoriali di classe 1^A e 1^B) presso il Comune di Massarosa (Lu) e, nell'esercizio delle sue funzioni, ha rogato un significativo numero



di atti, per i quali l'Amministrazione Comunale ha incassato la somma complessiva di euro 30.731,66 (euro 9.565,61 per l'anno 2016, euro 5.169,52 per il 2017, euro 6.713,44 per il 2018, euro 2.238,09 per il 2019) e, tuttavia, la ricorrente non ha ricevuto alcun diritto di rogito da parte dell'ente locale e, nonostante le sue espresse sollecitazioni, il Comune di Massarosa ha negato di poter dare seguito alla richiesta in forza di quanto previsto dall'articolo 10 D.L. n. 90 del 2014;

— Paola Maria La Franca, mediante ricorso *ex art.* 414 c.p.c., presentato dinanzi al Tribunale di Lucca in funzione del Giudice del Lavoro, ha incardinato il presente giudizio R.G. n. 1093/2020 nei confronti del Comune di Massarosa, nella persona del Sindaco *pro tempore* Alberto Coluccini, al fine di vedersi riconosciuti dall'ente i diritti di rogito per l'attività prestata in qualità di segretario comunale;

— i difensori della ricorrente contestano la legittimità costituzionale del D.L. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, in Legge n. 114 del 2014, relativamente all'art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, nella parte in cui tale norma limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali. Essi ritengono tale norma violativa dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, ovvero di quelli espressi agli articoli 36, 77, 97 della Costituzione, nonché dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, anche in considerazione di quanto previsto dall'articolo 37 CCNL dei Segretari.

Ritenuto che:

— l'articolo 10, comma 2-*bis*, D.L. n. 90 del 2014, così come formulato, appare disconoscere il valore dell'attività di rogito degli atti del segretario comunale, in qualità di pubblico ufficiale, potendo giungere a negare qualunque specifico compenso per la stessa;

— lo stesso crea significative discriminazioni prive di ragionevolezza e financo rimesse alla casualità (non essendoci regole che ancorino la presenza di dirigenti all'interno degli enti locali a fattori oggettivi) e non sempre prevedibili, e disincentiva dal rogare gli atti, incidendo negativamente sull'efficienza della Pubblica Amministrazione;

— il contenuto dell'art. 10 suddetto, *in parte qua*, appare disomogeneo rispetto al contenuto del D.L. n. 90 del 2014 e privo di ragioni idonee a giustificare il ricorso al Decreto-Legge, manifestamente carente di un caso straordinario di necessità e di urgenza;

— il caso all'esame di questo giudice è tale per cui la norma in oggetto si appalesa dirimente, poiché impedisce, così come formulata, di accogliere le pretese avanzate dalla ricorrente, come pacificamente inteso anche dal resistente che non ha riconosciuto le pretese della ricorrente proprio in forza del disposto della norma in esame;

— il giudizio di merito non possa essere definito a prescindere dalla risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale in merito all'articolo 10, comma 2-*bis*, D.L. n. 90 del 2014, essendo particolarmente pregnanti i requisiti del difetto della qualifica dirigenziale del segretario comunale o provinciale e dell'assenza di dipendenti con qualifica di dirigente nell'organico dell'ente locale, al fine di riconoscere al segretario comunale o provinciale, che presti attività di rogazione degli atti in favore dell'Amministrazione Comunale o Provinciale, i diritti di rogito come compenso per l'attività di rogazione svolta;

— conclusivamente debba ritenersi sussistere nel presente procedimento la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa di cui all'articolo 10, comma 2-*bis*, D.L. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, in Legge n. 114 del 2014.

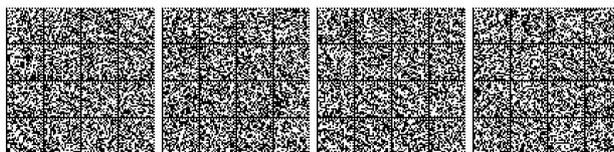
Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Ritenuto che non sia possibile offrire un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma in esame, in quanto il suo tenore letterale, chiaro e specifico, non lascia margini per addivenire a un'interpretazione difforme — costituzionalmente orientata — della norma stessa.

Rilevato che:

— la questione attiene, primariamente, alla necessità di ripristinare la parità di trattamento sotto il profilo del riconoscimento dei diritti di rogito tra i segretari comunali e provinciali c.d. di prima fascia e quelli di fascia inferiore e tra quelli operanti in enti locali privi di personale con qualifiche dirigenziali e quelli prestando la propria attività presso un'Amministrazione Comunale o Provinciale avente nel proprio organico dipendenti con qualifica dirigenziale;

— la competenza dei segretari comunali e provinciali a rogare gli atti dell'ente locale risale al R.D. 3 marzo 1934, n. 383: in particolare, dall'art. 89 emergeva il carattere autonomo dell'attività di rogito esercitata dai segretari rispetto alle altre competenze degli stessi in servizio presso l'ente, e la conseguente attribuzione di un autonomo — e ragionevole — compenso;



— la Sezione V del Consiglio di Stato con la sentenza del 12.11.2015, n. 5183, ha affermato che “i diritti di rogito hanno una funzione di remunerazione di una particolare attività alla quale è correlata una responsabilità di ordine speciale e sorgono con l’effettiva estrinsecazione della funzione di rogante la quale, ancorché di carattere obbligatorio, eccede l’ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego”, non apparendo ragionevole dedurre l’omnicomprensività del trattamento;

— l’esercizio di detta competenza, sin dall’origine e a tutt’oggi (se pur con riguardo ad alcuni segretari comunali), si è posta come autonoma e del tutto peculiare rispetto alle altre funzioni che il segretario esercita alle dipendenze dell’ente locale, rappresentando l’eventuale alternativa al ricorso a un Notaio, ovvero implicando — detta funzione — anche diverse e specifiche responsabilità, eccedenti l’ambito delle attribuzioni riconducibili al segretario in base al rapporto di Pubblico Impiego;

Ritenuto che:

— così formulato, la limitazione contenuta nell’articolo 10, comma 2-*bis*, D.L. n. 90 del 2014, ove riconosce ai segretari una quota dei diritti di segreteria, seppure entro complessivamente il quinto dello stipendio, ma a condizione che l’attività di rogito degli atti agli enti locali sia prestata da segretari privi della qualifica dirigenziale o, comunque, operanti in Comuni privi di dirigenti, risulta confliggere con il diritto di detti segretari comunali a ricevere una retribuzione per le proprie prestazioni, commisurata alla quantità e alla qualità del lavoro, secondo quanto sancito dall’articolo 36 della Costituzione;

— in tal modo i segretari comunali, a cui per effetto della suddetta norma non viene riconosciuto alcun diritto di rogito, vedono di fatto neutralizzata l’attività di rogito che è invece attività specifica e ultronea rispetto a quella ordinariamente prestata dai segretari;

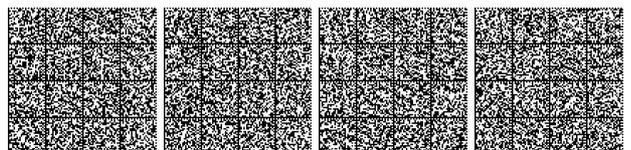
— la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione è normalmente verificata avuto riguardo al CCNL che, nella specie, prevede la corresponsione dei diritti di segreteria (il cui ammontare è poi determinato dalla legge) e l’eliminazione del diritto a percepire i diritti di segreteria per gli atti rogati ad avviso di questo giudice, viola i principi di certezza del diritto e legittimo affidamento, nella misura in cui, in virtù dell’art. 37 del CCNL dei Segretari, l’intera categoria dei segretari comunali e provinciali fa affidamento su tale voce stipendiale;

— la norma in esame risulta in contrasto con l’articolo 3 della Costituzione, tanto in relazione al profilo dell’uguaglianza, quanto per quello della ragionevolezza, poiché idonea a creare, tra i segretari comunali e provinciali, allorché svolgano la medesima funzione, trattamenti differenziati senza che ciò possa essere giustificato in base ad alcuna *ratio*, non comprendendosi il motivo per cui un segretario comunale o provinciale sia costretto a vedersi riconosciuti i diritti di segreteria soltanto quando appartenga a una fascia inferiore o svolga la sua attività in un ente privo di dirigenti;

— come argomentato dalla difesa della ricorrente, in maniera efficiente e condivisibile, non appare che la presente disparità di trattamento discendente dalla norma censurata possa essere giustificata dalla presunta funzione “perequativa” di differenti trattamenti retributivi, ossia rispetto alle posizioni con retribuzione inferiore, né appare questa la *ratio* della corresponsione dei diritti di segreteria, considerando che non potrebbe assegnarsi una funzione “perequativa” a una voce di per sé variabile e, comunque, potenzialmente assente, qualora la presente attività venisse a mancare o a ridursi;

— sia condivisibile l’argomentazione di parte ricorrente circa l’erroneità dei presupposti dell’asserita funzione perequativa e, in particolare, sull’applicazione dell’istituto del c.d. “galleggiamento”, osservandosi che tale principio non opera automaticamente, essendovi casi in cui non opera, pur in presenza di dirigenti, e casi in cui si applica a tutti i segretari, anche di fascia inferiore c.d. “C”. Inoltre il “galleggiamento”, potendo un segretario comunale prestare le proprie attività anche in più Comuni, può avvenire per la presenza di dirigenti anche in uno solo dei Comuni presso i quali il segretario presta servizio e, in tale situazione, in forza della norma in oggetto il segretario non riceve i diritti di rogito nel Comune ove sono presenti i dirigenti, consentendogli, però, il “galleggiamento”, ma, nonostante la sua retribuzione abbia “galleggiato” con la posizione economica dirigenziale più elevata e, non ravvisandosi alcuna esigenza “perequativa”, riceve — come nel caso di specie — comunque i diritti di rogito negli altri Comuni privi di dirigenti nei quali presta servizio. Pertanto, tale segretario finisce per avere una retribuzione equiparata in tutte le voci contrattuali al dirigente e, al contempo, percepisce anche i diritti di rogito, maturati per l’espletamento della funzione rogatoria nei Comuni convenzionati privi di dirigenti; per converso, un segretario comunale o provinciale di analoga fascia professionale, dipendente in uno o più Comuni con dirigenti, sicuramente non riceve i diritti di rogito, anche se non beneficia del “galleggiamento”;

— dunque, la norma non assolve una funzione “perequativa”, bensì è tale da determinare un’irragionevole disparità di trattamento fra i consiglieri comunali e provinciali, quindi un’irragionevole difformità in grado di inficiare la progressione in carriera dei lavoratori pubblici, così violando i principi di cui all’articolo 97 della Costituzione;



— la norma censurata si palesa disomogenea rispetto al contenuto del Decreto-legge n. 90 del 2014 diretto a intervenire in tema di “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”, mancando una situazione di necessità e di urgenza tale da giustificare l’utilizzo da parte del legislatore della decretazione di urgenza per introdurre — in sede di conversione — la norma in esame.

Ritenuto, conclusivamente e in presenza dei presupposti della rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, che sia necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 10, comma 2-bis, D.L. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni in Legge n. 114 del 2014.

P.T.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 10 comma 2-bis del DL n. 90 del 2014 convertito con modificazioni in Legge n. 114/2014 nei termini che seguono:

nella parte in cui tale norma, anche in combinato disposto con il comma 1, limita l’attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all’ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.

Sospende il presente procedimento.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale affinché ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, del D.L. n. 90 del 2014 convertito con modificazioni in Legge n. 114/2014.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda la Cancelleria per gli adempimenti di sua competenza.

Si comunichi.

Lucca, 15 luglio 2021

Il Giudice: MANFREDINI

21C00253

N. 175

Ordinanza del 23 giugno 2021 del Tribunale di Pordenone nel procedimento civile promosso da Cabibbo Andrea

Patrocinio a spese dello Stato - Procedura di mediazione obbligatoria non seguita dall’instaurazione del giudizio - Ammissione dei non abbienti al patrocinio nel procedimento di mediazione, e assicurazione del pagamento del relativo compenso all’avvocato con oneri a carico dell’erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene introdotto per intervenuta conciliazione delle parti - Omessa previsione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 76.

Ordinanza di rimessione d’ufficio alla Corte costituzionale ai sensi degli art. 1 legge cost. 1/1948 e art. 23 legge 87/1953.

Il Presidente, nel procedimento iscritto al n. 2664/2021 R.G.V.G., promosso dall’avv. A. Cabibbo; letti gli atti ed i documenti prodotti, ha pronunciato la seguente



Ordinanza:

1. L'oggetto del giudizio.

L'avv. A. Cabibbo ha presentato istanza volta ad ottenere la liquidazione del compenso per l'attività professionale svolta a favore della parte M. C. , ammessa al gratuito patrocinio con delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pordenone dell'11 settembre 2020, con riferimento al procedimento di mediazione obbligatoria n. 180/2020 R.G. instaurato presso l'Organismo di mediazione forense di Pordenone da D M P avente ad oggetto una controversia attinente diritti reali (utilizzo e ripristino canna fumaria) e, quindi, in materia per la quale ex art. 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, è prevista la procedura di mediazione obbligatoria.

Nella richiesta di liquidazione, l'istante specifica che la mediazione ha avuto esito positivo e si è conclusa con accordo sottoscritto in data 30 settembre 2020; chiede pertanto che siano liquidate le spese per le attività svolte con riferimento alla fase di mediazione obbligatoria pre-processuale conclusasi positivamente.

2. Le disposizioni di legge sulle quali è prospettabile un dubbio di legittimità costituzionale.

La questione che si pone è se il compenso professionale dell'avvocato che ha assistito una parte nella procedura di mediazione obbligatoria, prevista quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale e conclusasi con esito positivo, possa essere posto a carico dello Stato.

La questione non è espressamente affrontata nella disciplina in materia di mediazione.

L'art. 17 del decreto legislativo n. 28/2010, al comma 5-bis, infatti, prevede che quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, ovvero è disposta dal giudice ai sensi dell'art. 5 comma 2, all'organismo non sia dovuta nessuna indennità dalla parte che si trovi nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 76 del testo unico sulle spese di giustizia (d.p.r. n. 115/2002). A tal fine la parte è tenuta a depositare presso l'organismo una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, nonché a produrre la documentazione necessaria a comprovare la veridicità di quanto dichiarato.

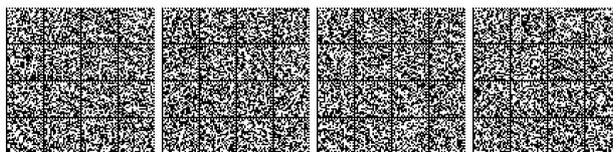
L'unica previsione riguarda dunque indennità che sarebbe dovuta all'Organismo; mentre nulla si dice per quanto concerne il compenso all'avvocato, che deve obbligatoriamente assistere le parti nelle fasi di mediazione (art. 5 e 8 decreto legislativo n. 28/2010).

Vi è dunque una lacuna normativa che alcuni giudici di merito hanno ritenuto possa essere colmata in via interpretativa (cfr: Tribunale Firenze decreto in data 13 gennaio 2015 e Tribunale di Bologna decreto in data 11 settembre 2017).

In particolare, il Tribunale di Firenze, al quale il Presidente del Tribunale felsineo nella motivazione si riporta per *relationem*, ha ritenuto che «un'interpretazione sistematica teleologica delle norme richiamate induce il Giudice a ritenere che l'art. 75 - del testo unico sulle spese di giustizia (Decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 -, secondo cui l'ammissione al patrocinio è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse, comprenda la fase della mediazione obbligatoria pre-processuale anche quando la mediazione, per il suo esito positivo, non sia seguita dal processo. Si tratta infatti di una procedura strettamente connessa al processo, dal momento che condiziona la possibilità avviarlo (o proseguirlo, per la mediazione demandata dal giudice); d'altronde nel caso di successo della mediazione, si realizza il risultato migliore non solo per le parti, ma anche per lo Stato che non deve sostenere anche le spese del giudizio. Tale conclusione inoltre è conforme alla direttiva europea sul *Legal Aid* ed è costituzionalmente orientata (art. 3 Cost.), perché sarebbe irragionevole prevedere il sostegno dello Stato per i casi di mediazione non conclusa con accordo e seguita da processo e negarla per i casi di mediazione, condizione di procedibilità, non seguita dal processo per l'esito positivo raggiunto. Così come sarebbe illogico riconoscere il gratuito patrocinio per le procedure derivate e accidentali e non per quelle non accidentali ma strutturalmente collegate al processo».

Tale soluzione, attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata degli art. 74, 75 e 76 legge cit., condurrebbe al riconoscimento del diritto al compenso anche per l'espletamento della sola fase di mediazione, perché obbligatoria ai fini della successiva instaurazione del procedimento civile, e conclusasi positivamente, stante la natura para giurisdizionale di detta procedura.

Di recente, la Corte di cassazione — sez. seconda civile, n. 18123/2020 — è andata di contrario avviso rispetto all'orientamento dei giudici di merito sopra sintetizzato, affermando che «la censura articolata sotto il profilo della violazione di legge non concorre posto che, espressamente, la norma ex art 74 decreto del Presidente della Repubblica 115/02 limita l'operatività del patrocinio a spese dello Stato all'ambito del procedimento sia penale che civile, e pertanto postula l'intervenuto avvio della lite giudiziale. Detto limite non può esser superato dal Giudice con attività d'interpretazione posto che in tal modo verrebbe ad incidere sulla sfera afferente la gestione del pubblico denaro. specie



con relazione alle disposizioni di spesa, materia riservata al Legislatore e presidiata da precisi dettami costituzionali — Cassazione sez. 2 n. 24723/11, Cassazione sez. 1 n. 15490/04, Cassazione sez. L n. 17997/19 —. Inoltre, come cordato dal Giudice patavino, la disciplina portata nel decreto legislativo 28/2010, non già, ha omesso ogni considerazione alla questione del patrocinio a spese dello Stato, bensì quando l'ha ritenuto applicabile — art. 17 comma 5-bis — ne ha fatta espressa menzione, precisando inoltre, che dal procedimento di mediazione non può conseguire oneri economici a carico dello Stato. Dunque, correttamente il Giudice patavino ha ritenuto non liquidabile compenso al difensore per la fase della mediazione, cui non è seguita la proposizione della lite — Cassazione su n. 9529/13 — poiché non consentito dalla attuale disciplina legislativa in tema ed un tanto non superabile con l'attività d'interpretazione — come richiesto dal ricorrente — che in effetti sconfinerebbe nella produzione normativa».

L'orientamento del giudice della nomofilachia appare suffragato dalla recente presentazione, in sede di discussione parlamentare del disegno di legge recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie» — AS 1662 — di un emendamento del Governo (emendamento n. 2) che prevede, con una norma di delega e non di interpretazione autentica delle norme del testo unico, espressamente l'estensione del patrocinio a spese dello Stato anche ai procedimenti di mediazione di cui al decreto legislativo n. 28/2010, quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità e necessitano dell'assistenza obbligatoria di un legale.

Con la conseguenza che la normativa di cui agli art. 74 e 75 cit., poiché fa riferimento al processo, esclude la rilevanza del patrocinio a spese dello Stato con riferimento all'attività stragiudiziale. Quindi, anche nelle specie che ne occupa, pur in presenza di ammissione da parte del Consiglio dell'ordine e di esito positivo della mediazione obbligatoria, non sarebbe comunque possibile la liquidazione a spese dello Stato.

Ne consegue che, se riconosciuto il limite di operatività degli articoli 74 e 75 cit. ai procedimenti giurisdizionali, permarrrebbe, con riferimento alla mediazione obbligatoria con esito positivo, una lacuna normativa non colmabile in via interpretativa se non al prezzo di sconfinare nei territori della gestione del pubblico denaro, dei relativi vincoli di bilancio e della spesa connessa, presidiati da riserva di legge e da precisi dettami costituzionali (Cass. sez. 2 n. 24723/11, Cassazione sez. 1 n. 15490/04, Cassazione sez. L n. 17997/19).

3. I parametri del giudizio — le disposizioni costituzionali che si asseriscono violate.

Un tanto chiarito, questo Giudice ritiene che non si possa dubitare, per quanto più sopra esposto e per quanto si dirà *infra*, della rilevanza della questione di costituzionalità del combinato disposto degli art. 74 e 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e degli articoli 5, 8 e 17, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, con riferimento agli articoli 2, 3, 24, e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che sia assicurato il patrocinio ai non abbienti nel procedimento di mediazione, e che sia assicurato il pagamento del relativo compenso all'avvocato con oneri a carico dell'erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene poi introdotto per essere intervenuta conciliazione delle parti, poiché la liquidazione non è possibile in assenza di un intervento legislativo che colmi la lacuna ovvero di una pronuncia di illegittimità costituzionale degli articoli suindicati.

Tale conclusione si pone nel solco di eguale decisione di remissione della questione alla Corte costituzionale assunta dal tribunale di Palermo con ordinanza in data 17 marzo 2021.

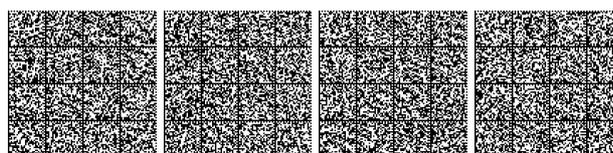
Contrasto con l'art. 2 della Costituzione.

Il principio costituzionale dell'esigenza di sviluppo della persona nelle relazioni interpersonali e comunitarie e dell'attuazione del principio di solidarietà consacrato dall'art. 2 Cost., illumina di ulteriore rilievo il diritto alla mediazione, non solo nell'esclusivo ambito dell'art. 24 Cost., come tradizionalmente indicato, ma anche quale espressione della mediazione come strumento di pacificazione sociale condivisa e non imposta, con la conseguenza che ogni ostacolo alla sua effettività incontra anche il limite di cui all'art. 2 Cost..

Contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il negare l'accesso al patrocinio a spese dello Stato alla parte non abbiente nelle procedure di mediazione obbligatoria ex del decreto legislativo n. 28/2010, conclusesi con la conciliazione delle parti contrasta con l'art. 3 della Costituzione, in quanto comporta una disparità di trattamento ingiustificata e irragionevole apparendo del tutto irrazionale e non conforme all'art. 3 della costituzione che il cittadino possa usufruire dell'istituto nelle controversie giurisdizionali e non nelle procedure della fase pre-giudiziale, che hanno avuto esito positivo e dirette anche a favorire la deflazione del contenzioso.

Inoltre, viene in ulteriore rilievo la violazione dei canoni di uguaglianza e ragionevolezza sotto il profilo che il reticolo normativa, pur in presenza di un favor generale alla soluzione extragiudiziarie delle controversie, conduce ad una evidente ulteriore disparità di trattamento tra il difensore della parte non abbiente che può accedere ad una liquida-



zione con oneri a carico dell'erario allorché l'esito della mediazione risulti infruttuoso (e si renda perciò necessario l'avvio del processo civile), e il difensore di una parte in una mediazione obbligatoria che vede la controversia definirsi positivamente in ambito mediatorio e che, nonostante ciò, non ha diritto al compenso.

Con il doppio paradossale effetto: 1) della neutralizzazione della funzione della mediazione obbligatoria, destinata ad essere affrontata come una mera formalità prodromica all'instaurazione del vero e proprio processo civile, con vanificazione degli effetti di sistema sulla ragionevole durata delle controversie; 2) della possibile lievitazione degli oneri a carico dell'erario, che, anziché essere limitati a quelli sostenuti dalla parte non abbiente ammessa al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento di mediazione definito col raggiungimento di un accordo, verrebbero ad essere pesantemente aggravati da quelli connessi allo svolgimento di un processo civile altrimenti evitabile.

Le considerazioni suindicate hanno ulteriore valenza nel senso propugnato anche alla luce dei principi del diritto eurounitario (art. 47 della c.d. Carta di Nizza, secondo cui «a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia» - direttiva 2002/8/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003), l'art. 3 della quale recita: Diritto al patrocinio a spese dello Stato. 1. La persona fisica, che sia parte in una controversia ai sensi della presente direttiva, ha diritto a un patrocinio adeguato a spese dello Stato che le garantisca un accesso effettivo alla giustizia in conformità delle condizioni stabilite dalla presente direttiva. 2. Il patrocinio a spese dello Stato è considerato adeguato se garantisce: a) la consulenza legale nella fase precontenziosa al fine di giungere a una soluzione prima di intentare un'azione legale; b) l'assistenza legale e la rappresentanza in sede di giudizio, nonché l'esonero totale o parziale dalle spese processuali, comprese le spese previste all'art. 7 e gli onorari delle persone incaricate dal giudice di compiere atti durante il procedimento. Si tratta di disposizioni che concernono le controversie transfrontaliere, ma che offrono elementi ulteriori per avvalorare la questione di costituzionalità proposta, essendo chiara l'estensione dell'aiuto legale alla fase pre-processuale, apparendo del tutto irrazionale e non conforme all'art. 3 della costituzione che il cittadino possa usufruire dell'aiuto statale per la lite transfrontaliera e non per quella domestica.

Contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

Il sistema disegna la mediazione (obbligatoria) come connessa e funzionale alla fase processuale anche se poi questa in concreto non abbia luogo.

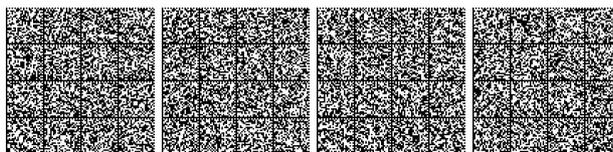
Tale principio si può ricavare anche da un arresto della Corte costituzionale, valido sia pure intervenuto in forma di *obiter*, secondo il quale la mediazione obbligatoria previsto dal decreto legislativo n. 28/2010, «rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria e nella sfera del diritto civile, giacché, con riferimento al caso di specie, condiziona l'esercizio del diritto di azione finalizzato al risarcimento dei danni da responsabilità civile e prevede ricadute negative per chi irragionevolmente abbia voluto instaurare un contenzioso davanti al giudice, nonostante fosse stata formulata una proposta conciliativa rivelatasi successivamente soddisfattiva delle proprie ragioni» (Corte cost. n. 178 del 2010).

L'effettività della tutela giurisdizionale e del diritto di difesa, presidiata dall'art. 24 Cost., volto ad assicurare alle persone non abbienti l'accesso alla tutela offerta dalla giurisdizione in modo pieno e consapevole ed in posizione di parità con quanti dispongono dei mezzi necessari, viene gravemente lesa, poiché il non abbiente non può contare sulla funzione incondizionata ed irrevocabile del suo diritto a beneficiare di una difesa tecnica con oneri a carico dello Stato, addirittura proprio nell'ipotesi nella quale l'istituto raggiunge il massimo degli effetti possibili sotto il profilo del soddisfacimento dell'interesse generale: da un lato, perché evita il sovraccarico dell'apparato giudiziario, dall'altro, perché favorisce la composizione preventiva della lite che assicura alle situazioni sostanziali un soddisfacimento più immediato rispetto a quello conseguito attraverso il processo.

Contrasto con l'art. 36 della Costituzione.

L'attività del libero professionista viene menomata sotto diversi profili, poiché, invece di prevedere la corresponsione di retribuzioni adeguate alla qualità e quantità del lavoro prestato, si disegna un sistema normativa che esclude da qualsiasi tutela i liberi professionisti che abbiano prestato attività lavorativa obbligatoria gratuitamente ed efficacemente e che impedisce anche di richiedere compensi direttamente al cliente, ove si ponga mente al divieto ed alla sanzione di cui all'art. 85 T.U.S.G., nonché all'art. 29 del Codice Deontologico Forense che vieta espressamente all'avvocato di chiedere o percepire dalla parte assistita o da terzi, a qualunque titolo, compensi o rimborsi diversi da quelli previsti dalla legge.

Non potendo, per tutte le ragioni sopra illustrate, essere definito indipendentemente dalla risoluzione della superiore questione di costituzionalità, il presente giudizio va, quindi, sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

1) visto l'art. 23 comma 2° della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 74, comma 2, 75, comma 1, e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), in relazione agli articoli 2, 3, 24 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che sia assicurato il patrocinio ai non abbienti nel procedimento di mediazione e che sia assicurato il pagamento del relativo compenso all'avvocato con oneri a carico dell'erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene poi introdotto per essere intervenuta conciliazione delle parti;

2) sospende, per l'effetto, il presente giudizio liquidatorio;

3) manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4) dispone l'immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Pordenone, 23 giugno 2021.

Il Presidente: TENAGLIA

21C00254

N. 176

Ordinanza del 26 gennaio 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Maremma e del Tirreno contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dello Sviluppo economico.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di riduzione della spesa pubblica - Obbligo per gli enti pubblici non territoriali e le amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria (nella specie, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) di versare le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

– Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, in combinato disposto.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica - Obbligo per gli enti pubblici non territoriali e le amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria (nella specie, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) di versare le somme provenienti dalle riduzioni di spesa indicate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

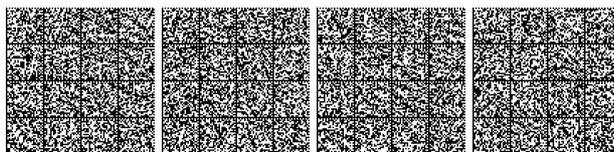
– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, in combinato disposto.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali - Riduzione delle spese per consumi intermedi - Somme corrispondenti alle riduzioni realizzate (nella specie, dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) - Obbligo di versamento annuale ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 giugno di ciascun anno.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 8, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali - Riduzione delle spese per consumi intermedi - Somme corrispondenti alle riduzioni realizzate (nella specie, dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno) - Obbligo di versamento annuale ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 giugno di ciascun anno.

– Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 50, comma 3.



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE SECONDA CIVILE

Il Tribunale di Roma, in persona del giudice dott.ssa Alessandra Imposimato, ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al n. 50007 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2017, avente ad oggetto: «altre controversie di diritto amministrativo» e pendente tra Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Maremma e del Tirreno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma - via G. Borsi n. 4 - presso e nello studio dell'avv. Federica Scafarelli, che lo rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente dagli avv. Maria Cristina Berti, Marica Del Sal, Giacomo Quarneti, per procura in calce alla citazione introduttiva - attore -

e Presidenza del Consiglio dei ministri in persona del Presidente *pro tempore*, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero dello sviluppo economico, in persona dei Ministri *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliati *ex lege* presso gli uffici dell'Avvocatura in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - convenuto.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. sui fatti controversi.

1.1. Con l'atto introduttivo della lite, la Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura della Maremma e del Tirreno ha chiesto al tribunale di:

«in via principale:

1) accertare e dichiarare che l'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, laddove prevede l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, non si applica all'odierna attrice per le ragioni indicate nella parte in diritto *sub* § 2.1, 2.2, e 2.3, e che l'odierna attrice, per le predette ragioni, non è pertanto tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di euro 188.310,46, e/o alcuna altra somma, anche con riferimento a somme rispetto alle quali i termini di versamento all'entrata del bilancio dello Stato non siano ancora scaduti;

2) accertare e dichiarare che l'art. 50, comma 3, del decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, laddove prevede l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, non si applica all'odierna attrice per le ragioni indicate nella parte in diritto *sub* § 2.1, 2.2, 2.3, e che l'odierna attrice, per le predette ragioni, non è pertanto tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di euro 94.155,23, e/o alcuna altra somma, anche con riferimento a somme rispetto alle quali i termini di versamento all'entrata del bilancio dello Stato non siano ancora scaduti;

3) accertare e dichiarare che l'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, laddove prevede l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, non si applica all'odierna attrice per le ragioni indicate nella parte in diritto *sub* § 3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e che l'odierna attrice, per le predette ragioni, non è pertanto tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di euro 34.966,75, e/o alcuna altra somma, anche con riferimento a somme rispetto alle quali i termini di versamento all'entrata del bilancio dello Stato non siano ancora scaduti;

4) accertare e dichiarare che l'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21 del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, laddove prevede l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, non si applica all'odierna attrice per le ragioni indicate nella parte in diritto *sub* § 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e che l'odierna attrice, per le predette ragioni, non è pertanto tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di euro 76.685,45, e/o alcuna altra somma, anche con riferimento a somme rispetto alle quali i termini di versamento all'entrata del bilancio dello Stato non siano ancora scaduti;

in via subordinata:

5) ove il tribunale ritenga che l'odierna attrice sia soggetta all'obbligo di versamento al bilancio dello Stato di cui all'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata l'eccepita questione di legittimità costituzionale della predetta norma,



per contrasto con gli articoli 3, 97 e 118 ultimo comma della Costituzione (come indicato nella parte in diritto *sub* § 2.4) e conseguentemente, sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale delle norme citate;

6) ove il tribunale ritenga che l'odierna attrice sia soggetta all'obbligo di versamento al bilancio dello Stato di cui all'art. 50, comma 3, del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata l'eccepita questione di legittimità costituzionale della predetta norma, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 118 ultimo comma della Costituzione (come indicato nella parte in diritto *sub* § 2.4) e conseguentemente, sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale delle norme citate;

7) ove il tribunale ritenga che l'odierna attrice sia soggetta all'obbligo di versamento al bilancio dello Stato di cui all'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata l'eccepita questione di legittimità costituzionale della predetta norma, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 118 ultimo comma della Costituzione (come indicato nella parte in diritto *sub* § 3.5) e conseguentemente, sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale delle norme citate;

8) ove il tribunale ritenga che l'odierna attrice sia soggetta all'obbligo di versamento al bilancio dello Stato di cui all'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata l'eccepita questione di legittimità costituzionale della predetta norma, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 118 ultimo comma della Costituzione (come indicato nella parte in diritto *sub* § 4.5) e conseguentemente, sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale delle norme citate».

... il tutto con vittoria di spese della lite.

A motivo della domanda, ha esposto:

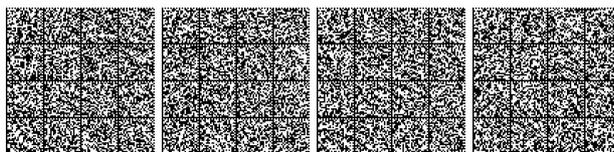
di essere stata istituita a seguito dell'accorpamento della Camera di commercio di Livorno, con la Camera di commercio di Grosseto;

che il procedimento di accorpamento, operato ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 5, della legge n. 580/1993, si apriva con le delibere adottate, dalle Giunte delle due CCIAA, nel febbraio 2015, ed esitava nel decreto istitutivo, in data 6 agosto 2015, del Ministero dello sviluppo economico;

che tale operazione veniva attuata, anche rispondendo alla circolare del Ministero dello sviluppo economico in data 26 giugno 2014, per conseguire una struttura più agile ed economie di spesa, come illustrato nella Relazione al Piano economico 2016-2018, fatta propria dalle giunte di ciascuna delle Camere coinvolte nell'operazione, nelle delibere propedeutiche all'avvio dell'*iter* di accorpamento;

che a seguito di tale virtuoso procedimento di autoriforma la Camera «accorpata» conseguiva gli obiettivi prefissati, dotandosi di una struttura più snella e capace di conseguire consistenti risparmi di spesa, ed in particolare: (a) la riduzione della dotazione complessiva del personale, variata dalle 114 unità alla data del febbraio 2015 (pari alla sommatoria degli organici delle due Camere di commercio, prima dell'accorpamento), alle 90 unità al 31 dicembre 2016; (b) la riduzione del personale in servizio, variata dalle 97 unità presenti al febbraio 2015 alle 88 unità presenti al 31 dicembre 2016, con risparmio di spesa pari, nel 2015, ad euro 394.051,00; (c) la riduzione del numero dei componenti degli organi istituzionali, variata dai 51 membri al febbraio 2015 (sommatoria dei membri degli organi istituzionali di ciascuna delle due Camere di commercio, antecedentemente all'accorpamento) ai 28 membri previsti per la Camera accorpata, con risparmio annuo di spesa di circa euro 79.000,00; (d) la riduzione dei consumi intermedi, dall'importo di euro 1.546.397,30 dell'anno 2014 (coacervo dei consumi riferiti a ciascuna delle Camere di commercio, antecedentemente all'accorpamento) all'importo di euro 1.325.214,17 dell'anno 2016, con un risparmio pari al 14,30%.

Tanto esposto in fatto, l'odierna attrice ha soggiunto che, stando alla circolare n. 26 del 7 dicembre 2016, del Ministero delle finanze, l'ente istituito a seguito dell'accorpamento, benché avesse conseguito delle consistenti economie di gestione, rispetto alla situazione di bilancio esposta, in precedenza, da ciascuna delle due Camere di commercio poi accorpate, comunque sarebbe rimasta vincolata agli obblighi di riversamento (al bilancio dello Stato) introdotti dalle norme sui tagli di spesa a carico delle amministrazioni pubbliche concorrenti al conto consolidato, adottate dal legislatore negli anni 2008, 2010, 2012 e 2014 (v. a seguire), ancorché tali norme facessero riferimento a spese affrontate da soggetti diversi (le Camere di commercio di Livorno e di Grosseto) in annualità (2004, 2007, 2009, 2010) antecedenti a quella in cui si era operata la loro unificazione in una nuova autonomia funzionale.



In virtù degli argomenti di cui si dirà meglio a seguire, la parte attrice ha quindi sostenuto:

(a) che le norme in questione (ed in particolare: l'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge n. 112/2008; l'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge n. 78/2010; l'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012; l'art. 50, comma 3, decreto-legge n. 66/2014) non si applicassero, secondo una lettura costituzionalmente orientata, alla fattispecie dedotta in lite, non essendo la Camera di commercio «accorpata» espressamente nominata tra i destinatari delle norme in questione, e comportando la loro applicazione la frustrazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, non discriminazione (art. 3), buon andamento (art. 97) e sussidiarietà orizzontale (art. 118 ultimo comma), di cui alla Carta costituzionale;

(b) in subordine, ove non praticabile l'interpretazione suggerita, che le norme in questione fossero costituzionalmente illegittime, per violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 97 e 118 della Costituzione.

In ogni caso, ha evidenziato di non essere tenuta a versare al bilancio dello Stato, nell'anno 2017, la complessiva somma di euro 394.117,89, di cui:

euro 34.966,75 pretesi dal Ministero delle finanze in applicazione dell'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge n. 112/2008;

euro 76.685,45, pretesi in applicazione dell'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21 del decreto-legge n. 78/2010;

euro 188.310,46, pretesi in applicazione dell'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012;

euro 94.155,23, pretesi in applicazione dell'art. 50, comma 3, decreto-legge n. 55/2014.

1.2 Attivato il contraddittorio, le amministrazioni convenute si sono costituite in giudizio contestando gli assunti dell'avversario, e sostenendo che: (i) le Camere di commercio in genere, anche ove istituite a seguito di una procedura di accorpamento, in quanto enti pubblici non territoriali investiti della cura di pubblici interessi e concorrenti alla formazione del bilancio consolidato, fossero a tutti gli effetti incluse nel novero delle amministrazioni destinatarie delle norme (sui tagli di spesa e correlativi obblighi di riversamento) di cui all'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge n. 112/2008, all'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge n. 78/2010, all'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012, all'art. 50, comma 3, decreto-legge n. 66/2014; (ii) tali norme non fossero in conflitto con alcun parametro costituzionale, essendo piuttosto la tesi dell'attrice a condurre, ove accolta, a conseguenze discriminatorie, suggerendo che le Camere di commercio «accorpate» fossero (arbitrariamente) esonerate dagli obblighi gravanti su tutte le altre Camere di commercio, non accorpate.

Per tali ragioni ha chiesto, oltre al rigetto delle istanze avversarie, in via riconvenzionale la condanna della Camera di commercio (industria, Artigianato ed Agricoltura) della Maremma e del Tirreno al pagamento della somma di euro 394.117,39, per i titoli e le causali indicate dalla stessa parte attrice.

1.3 I termini controversi sono rimasti invariati all'esito dell'assegnazione dei termini consecutivi di cui all'art. 183 comma 6 c.p.c.

In sede di precisazione delle conclusioni la parte attrice ha dato atto di avere fatto luogo al pagamento preteso dall'Amministrazione con riserva di ripetizione, e senza rinuncia a tutte le domande formulate nel presente giudizio. Ha pertanto coltivato la domanda di accertamento negativo - previo rilievo, occorrendo, della questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate - ed inoltre richiesto la condanna delle amministrazioni convenute alla restituzione di quanto versato, nelle more della lite.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza del 6 ottobre 2020.

2. sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura della Maremma e del Tirreno.

2.1 La parte odierna attrice sostiene di non essere tenuta ai versamenti, in favore del bilancio dello Stato, previsti:

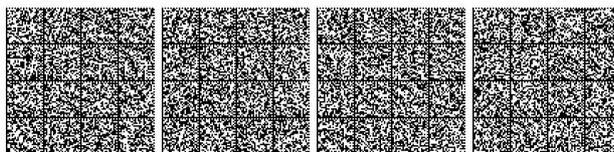
(a) dall'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni in legge n. 133/2008;

(b) dall'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010;

(c) dall'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni in legge n. 135/2012;

(d) dall'art. 50, comma 3, decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni in legge n. 89/2014.

Ciò sostiene per due ordini di ragioni: in primo luogo, evidenzia che nessuna delle suddette norme faccia riferimento alle Camere di commercio istituite a seguito del procedimento di accorpamento di cui all'art. 1, comma 5, legge n. 580/1993; in secondo luogo, sottolinea che tale conclusione sia l'unica costituzionalmente orientata ed idonea ad



evitare la violazione dei principi di ragionevolezza e non discriminazione (art. 3 della Costituzione), di correttezza e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione), di sussidiarietà orizzontale (art. 118 ultimo comma della Costituzione), che - unitariamente intesi - pretenderebbero di non penalizzare, ma di premiare e valorizzare tutte le iniziative assunte, dalle pubbliche amministrazioni in senso lato, per conseguire economie di gestione e la riduzione delle spese di funzionamento.

2.2 Tali - in estrema sintesi - le questioni poste dalla parte attrice, ad opinione del tribunale non è sostenibile che la Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura della Maremma e del Tirreno non appartenga al novero dei soggetti destinatari delle norme sopra richiamate, e di cui appresso.

L'art. 61, decreto-legge n. 112/2008 (recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria», convertito con modificazioni in legge n. 133/2008), nelle parti d'interesse recita testualmente:

«1. A decorrere dall'anno 2009 la spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311(1), con esclusione delle Autorità indipendenti, per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nelle predette amministrazioni, è ridotta del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007. A tale fine le amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa.

2. Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, riducendo ulteriormente la spesa per studi e consulenze, all'art. 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «al 40 per cento», sono sostituite dalle seguenti: «al 30 per cento»;

b) in fine, è aggiunto il seguente periodo: «Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti;

[...]

5. A decorrere dall'anno 2009 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2007 per le medesime finalità.

[omissis]

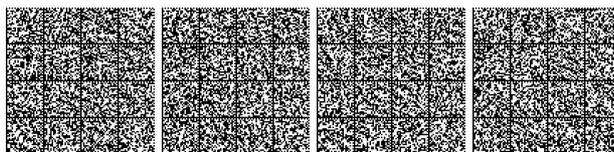
17. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale. Le somme versate ai sensi del primo periodo sono riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. La dotazione finanziaria del fondo è stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009; la predetta dotazione è incrementata con le somme riassegnate ai sensi del periodo precedente. [omissis]».

L'art. 6, decreto-legge n. 78/2010 (recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito con modificazioni in legge n. 122/2010), nelle parti d'interesse recita:

«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. [omissis].

[omissis]

(1) legge n. 311/2004, art. 1, comma 5: «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005 - 2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica». L'elenco all. 1 alla legge finanziaria nominava le «Camere di commercio» tra le «pubbliche amministrazioni».



3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196(2), incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2017, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma. Le disposizioni del presente comma si applicano ai commissari straordinari del Governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 nonché agli altri commissari straordinari, comunque denominati. La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio.

[omissis]

7. Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. [omissis].

8. A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità. [omissis].

[omissis]

12. A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. [omissis]

13. A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. [omissis]

14. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; [omissis].

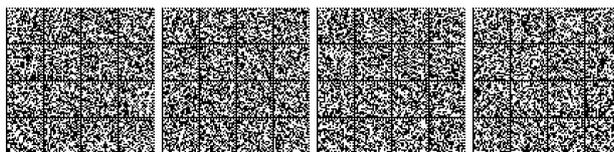
[omissis]

21. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui al primo periodo del comma 6, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale, nonché alle associazioni di cui all'art. 270 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Ancora, ai sensi dell'art. 8, decreto-legge n. 95/2012 (recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito con modificazioni in legge n. 135/2012) nelle parti d'interesse:

«[omissis]

(2) così l'art. 1, comma 2 e comma 3 della legge n. 196/2009, nel testo vigente alla data del decreto-legge n. 78/2010: «2. Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. 3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio».



3. Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) con esclusione delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale, e delle università e degli enti di ricerca di cui all'allegato n. 3, sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Nel caso in cui per effetto delle operazioni di gestione la predetta riduzione non fosse possibile, per gli enti interessati si applica la disposizione di cui ai periodi successivi. Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2012 il versamento avviene entro il 30 settembre. Il presente comma non si applica agli enti e organismi vigilati dalle regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».

Infine, a termini dell'art. 50, decreto-legge n. 66/2014 (recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito con modificazioni in legge n. 89/2014), nelle parti d'interesse:

«[omissis]

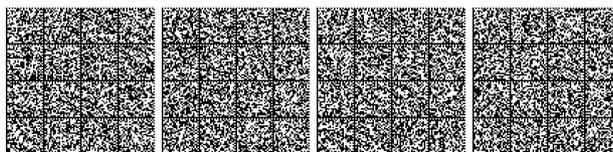
3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, al fine di assicurare la riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi per gli enti pubblici di cui al comma 4, lettera c), dell'art. 8 del presente decreto, nelle more della determinazione degli obiettivi da effettuarsi con le modalità previste dal medesimo art. 8, comma 5, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, compresi fra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale, sono ulteriormente ridotti, a decorrere dall'anno 2014 su base annua, in misura pari al 5 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Nel caso in cui per effetto delle operazioni di gestione la predetta riduzione non fosse possibile, per gli enti interessati si applica la disposizione di cui ai periodi successivi. Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alla misura indicata nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. Il presente comma non si applica agli enti e organismi vigilati dalle regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».

In via di prima approssimazione: con le norme sopra riportate il legislatore da un lato ha prescritto, alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)» (ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 311/2004, e successivamente ai sensi dell'art. 1, comma 2 e comma 3, della legge n. 196/2009) di operare dei tagli di spesa, distinti in base ai capitoli di bilancio od alle finalità cui destinati i vari costi operativi, e dall'altro ha imposto, a quelli - tra gli enti ed amministrazioni obbligate ai tagli di spesa - che fossero muniti di autonomia finanziaria, di riversare il risparmio di spesa al bilancio dello Stato.

In particolare, con l'art. 61, decreto-legge n. 112/2008, a decorrere dall'anno 2009, si è imposto alle amministrazioni sopra indicate: (i) di conseguire un taglio della «spesa complessiva» pari al 30% rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2007; (ii) di ridurre la spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, fino al 50% di quella sostenuta nell'anno 2007.

D'altronde, si è imposto agli «enti» ed «amministrazioni» dotati di «autonomia finanziaria», di riversare il correlativo risparmio di spesa ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato (parte corrente).

Con l'art. 6 decreto-legge n. 78/2010, a decorrere dall'anno 2011: (i) tutte le indennità, compensi, gettoni di presenza e retribuzioni, comunque denominate, corrisposte dalle amministrazioni concorrenti al conto economico consolidato, sono state ridotte del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010; (ii) si è imposto alle medesime amministrazioni di ridurre la spesa per incarichi di consulenza fino al 20% di quella sostenuta, per le medesime finalità, nell'anno 2009, di ridurre (ulteriormente) la spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, sino al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009, di ridurre le spese per missioni (anche all'estero) e le spese di formazione sino al 50% delle corrispondenti spese sostenute nell'anno 2009, di ridurre le spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, sino all'80% delle corrispondenti spese dell'anno 2009.



Inoltre, a decorrere dall'entrata in vigore del medesimo testo di legge, la partecipazione agli organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione (art. 68, comma 1, decreto-legge n. 112/2008), eccettuate le fattispecie tassativamente indicate nella norma, è divenuta onorifica, salvo il rimborso spese (ove già previsto dalla normativa vigente) e l'eventuale corresponsione di un gettone di presenza (ove già prevista) in ogni caso non superiore ad euro 30,00 *pro die*.

Anche in questo caso, si è fatto carico agli enti ed amministrazioni «dotati di autonomia finanziaria» di riversare ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, tutti i correlativi risparmi di spesa.

Mediante l'art. 8, decreto-legge n. 95/2012, si è imposto agli enti ed organismi dotati di autonomia finanziaria (inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione), per i quali non potesse operare il taglio dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, di ridurre la spesa per consumi intermedi, a decorrere dall'anno 2012, in misura pari al 5% della spesa sostenuta nell'anno 2010, e a decorrere dall'anno 2013, in misura pari al 10% della spesa sostenuta nell'anno 2010, riversando il risparmio conseguito all'apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

Infine, con l'art. 50, decreto-legge n. 66/2014 si è imposto agli enti ed organismi dotati di autonomia finanziaria e compresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, per i quali non potesse operare il taglio dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, di ridurre (ulteriormente) la spesa per consumi intermedi, a decorrere dall'anno 2014, in misura pari al 5% della spesa sostenuta, per consumi intermedi, nell'anno 2010.

2.3 Tali essendo le norme di riferimento, è chiaro che nessuna di esse faccia specifico riferimento alla Camera di commercio odierna attrice, originata dall'accorpamento delle preesistenti CCIAA di Livorno e di Grosseto, se non altro perché trattasi di persona giuridica (ente pubblico non territoriale) istituita dopo l'adozione di tali interventi normativi (v. il decreto ministeriale del 6 agosto 2015, all. 6 alla citazione).

Ad ogni modo, diversi sono gli argomenti in virtù dei quali non può predicarsi che il nuovo ente, sorto dalla «fusione» delle preesistenti Camere di commercio di Livorno e Grosseto, sia rimasto immune agli obblighi di taglio di spesa e di riversamento, sopra indicati.

In primo luogo, v'è a dire che le Camere di commercio sono incluse nell'elenco Istat richiamato dalle disposizioni testé riportate, in quanto soddisfanno tutti i requisiti previsti, dai regolamenti comunitari in materia di classificazione dei centri di costo, per essere annoverate nel settore (economico) della pubblica amministrazione (v. il regolamento n. 2223/96, c.d. SEC.95, e successivamente il regolamento n. 549/2013, c.d. SEC.2010).

Quindi è indubbio che, tra le altre, le Camere di commercio di Grosseto e Livorno fossero nella platea dei destinatari di tali normative. Ciò posto, e considerato che la neoistituita Camera di commercio della Maremma e del Tirreno subentrava «nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali», afferenti alle preesistenti Camere di commercio di Livorno e Grosseto (così il decreto ministeriale istitutivo, all. 6 cit., art. 3, rubricato: «successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali»), è inevitabile che essa abbia assunto gli stessi obblighi già facenti capo alle CCIAA di cui prendeva il posto.

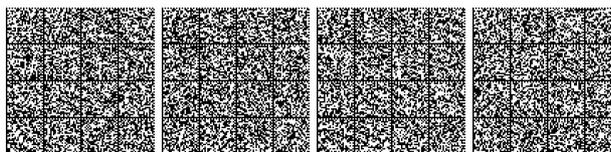
D'altronde, la nuova autonomia funzionale originata dall'accorpamento delle CCIAA di Livorno e Grosseto ha assunto le funzioni ed i compiti, di pubblico interesse (v. articoli 1 e 2 legge n. 580/1993), già facenti capo a ciascuna delle Camere accorpate, in relazione ad una circoscrizione territoriale costituente la sommatoria degli ambiti operativi delle autonomie preesistenti; è divenuta destinataria dei contributi ordinari a carico del bilancio dello Stato già destinati alle preesistenti camere di commercio (sino alla loro abolizione, disposta con decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219; v. l'art. 18 della legge n. 580/1993, nel testo anteriore alla modifica); ha conservato la stessa autonomia finanziaria delle Camere accorpate.

L'odierna attrice rinviene la sua provvista, oltre che nei contributi volontari e nei «proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale», nei versamenti obbligatori posti a carico degli iscritti (diritti annuali e diritti di segreteria: v. l'art. 18 della legge n. 580/1993); è sottoposta alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e delle Regioni, per quanto di competenza (art. 4 legge n. 580/1993).

Essa è, a tutti gli effetti, una Camera di commercio non diversa (per struttura giuridica, funzioni, autonomia finanziaria, organi) da quelle oggi descritte e definite dalla legge n. 580/1993, se non per la circoscrizione territoriale cui correlato il suo ambito operativo, costituente la sommatoria degli ambiti operativi delle Camere di Livorno e Grosseto.

Né la parte attrice dubita che si tratti di un'autonomia funzionale partecipe, sin dalla sua nascita, al «settore» della pubblica amministrazione, come individuato dai regolamenti comunitari sopra richiamati, a fini classificatori (o più precisamente, per conseguire «l'elaborazione di conti e di tabelle su basi comparabili per le esigenze» dell'Unione europea).

Ciò posto, e considerata la (palese) finalità di tutte le disposizioni sopra riportate, adottate in contesti di crisi economica particolarmente acuta - di ridurre la spesa facente capo al settore della pubblica amministrazione - è evidente che anche il soggetto neoistituito sia rimasto tenuto, in quanto tale, agli obblighi già gravanti sulle Camere di commercio in esso confluite, tanto quanto lo erano le medesime, soddisfacendo - sotto il profilo formale e sostanziale - i requisiti previsti dalla legge, per l'applicazione dei tagli di spesa e degli obblighi di riversamento.



2.4 Essendo chiaro ed inequivoco il tenore letterale delle norme sopra riportate, così come palese la *ratio* (anche dichiarata) di tali interventi normativi, è impossibile, a giudizio del tribunale, percorrere una interpretazione diversa da quella sopra illustrata, e sostenere che la Camera di commercio derivante dall'accorpamento di quelle di Livorno e Grosseto, solo perché istituita dopo l'entrata in vigore delle norme in questione, sia rimasta immune agli obblighi di taglio di spesa facenti capo a tutto il settore pubblico in generale, ed agli obblighi di riversamento gravanti, in particolare, sui soggetti (del settore pubblico) dotati di autonomia finanziaria.

A bene vedere la tesi della parte attrice, per cui la Camera di commercio della Maremma e del Tirreno sarebbe rimasta immune dalle norme riportate al par. 2.2, postula una discontinuità (giuridica, economica e finanziaria) tra il soggetto neo istituito e quelli in esso confluiti (CCIAA di Livorno e Grosseto): solo in tal modo potrebbe sostenersi che, non avendosi un termine di comparazione, ossia il parametro su cui operare i tagli di spesa, individuato dalle disposizioni di legge sopra indicate, queste ultime siano rimaste inoperanti ed inapplicabili al soggetto che, alla data della loro entrata in vigore, ancora non esisteva.

Tale conclusione è impedita da ragioni sistematiche e di diritto positivo.

Vi è - da un lato - l'esigenza ordinamentale di assicurare assoluta continuità nell'esercizio dei compiti (di pubblico interesse) di pertinenza delle autonomie funzionali (re)istituite con d. lgs. lgt. 21 settembre 1944, n. 315 (compiti implementati con la legislazione successiva), ed altrettanta continuità nella gestione operativa e finanziaria di ciascuna autonomia.

D'altro canto, tale esigenza ha trovato voce nella norma di cui alla legge n. 580/1993, art. 1, che ha prefigurato un fenomeno successorio della Camera di commercio accorpata, alle Camere in essa confluite (così l'art. 1, comma 5, nel testo vigente *ratione temporis*: «5. I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali. Con lo stesso decreto sono disciplinati i criteri e le modalità per la successione nei rapporti giuridici esistenti»; attualmente, v. l'art. 1, comma 5-ter: «Con i medesimi decreti sono disciplinate le modalità per la successione nei rapporti giuridici esistenti»).

Tale fenomeno successorio (di subentro) risulta ribadito nel decreto istitutivo (v. all. 6 alla citazione, art. 3), facendo riferimento all'intero patrimonio giuridico già facente capo alle Camere accorpate.

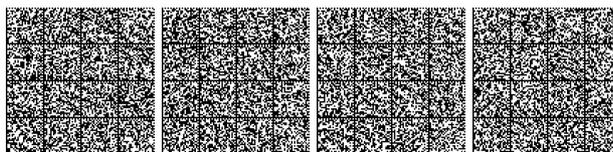
Pertanto, va concluso che la Camera di commercio odierna attrice, proprio in quanto tale e subentrata in tutti i compiti, funzioni, rapporti giuridici e finanziari già facenti capo alle Camere di commercio che la originavano, sia rimasta assoggettata agli obblighi di contenimento di spesa e di riversamento che erano già vigenti alla data della sua nascita, avendo riguardo (quale *tertium comparationis*) alla sommatoria dei costi di gestione in precedenza sostenuti da ciascuna delle Camere di commercio accorpate.

Né - ad avviso del tribunale - giova all'attrice evidenziare che l'operazione di accorpamento abbia di per sé costituito uno strumento efficace di riduzione dei costi complessivamente gravanti, in precedenza, sulle Camere preesistenti. Trattasi di un'operazione in effetti rispondente agli obiettivi di taglio di spesa imposti dalle norme previgenti e surrichiamate.

In altri termini, proprio stando a quanto rappresentato in citazione dalla parte attrice (e non contestato dall'Avvocatura dello Stato), deve concludersi che le Camere di commercio di Livorno e Grosseto abbiano conseguito gli obiettivi di taglio di spesa imposti dalle norme che sono motivo del contendere, anche (o forse solamente, ma ciò non rileva ai fini della lite) grazie all'operazione di accorpamento ed unificazione di cui s'è detto.

Tuttavia, le norme che imponevano tali obiettivi non davano alcun rilievo alle modalità utilizzate o agli strumenti giuridici impiegati per conseguire il taglio di spesa: pertanto, è impossibile sostenere che la peculiare modalità con cui conseguite delle economie di gestione, nel caso di specie, valga ad esonerare gli enti interessati dagli obblighi di riversamento previsti dalla legge; correlativamente, non si ravvisa alcun effetto discriminatorio, in conseguenza dell'applicazione della normativa in esame, alle Camere «accorpate».

2.5 Per quanto sin qui esposto, non è dubbio che la questione di legittimità costituzionale, sollecitata dalla difesa attrice, sia rilevante, ai fini della decisione: la controversia si concentra esattamente sulla debenza o non debenza delle somme pretese, dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi delle disposizioni indicate al par. 2.2; a tale tema del contendere si è aggiunta la richiesta di rimborso formulata, dalla parte attrice, in sede conclusionale, all'esito del pagamento operato, con riserva di ripetizione, nel corso del giudizio.



Difatti, solo l'eventuale declaratoria di incostituzionalità delle norme sopra indicate sarebbe tale da invalidare ed espungere dall'ordinamento, con effetto *ex tunc*, le norme eventualmente riscontrate in conflitto con la Costituzione, sì da prodursi la caducazione ora per allora della fonte delle pretese creditorie del Ministero, e del titolo giustificativo dei pagamenti operati in corso di giudizio.

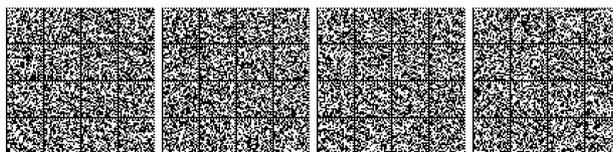
Ciò per quanto espressamente previsto dall'art. 136 della Costituzione: «Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (in tema, tra le tante, v. Cassazione, n. 11953 del 7 maggio 2019: «l'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 15, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Corte costituzionale n. 98 del 2015) produce effetti anche sui giudizi in corso, in ragione dell'efficacia retroattiva - salva l'avvenuta formazione del giudicato - delle pronunce di accoglimento della Corte costituzionale, inibendo pertanto l'applicazione della sanzione ivi prevista a carico degli enti conferenti incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, per il caso di omessa comunicazione dei compensi corrisposti»; Cassazione n. 11134 del 30 maggio 2016: «l'efficacia retroattiva dell'incostituzionalità dichiarata "si arresta esclusivamente di fronte al giudicato o al decorso dei termini di prescrizione e decadenza"; Cassazione n. 10958 del 6 maggio 2010: «le sentenze di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale pronunciate dalla Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, con l'unico limite delle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, potendosi, in proposito, legittimamente ritenere "esauriti" i soli rapporti rispetto ai quali si sia formato il giudicato, ovvero sia decorso il termine prescrizione o decadenza previsto dalla legge»).

D'altronde, l'eventualità che una sentenza di illegittimità costituzionale abbia reso indebiti i pagamenti precedentemente eseguiti, in favore di una pubblica amministrazione, in forza di norme (successivamente) dichiarate incostituzionali, si è già presentata (più volte) in passato, e la giurisprudenza ha ammesso, senza nutrire particolari dubbi, la conseguente esperibilità dell'azione di ripetizione d'indebito (per citarne solo alcune, si vedano Cassazione n. 5258 del 15 giugno 1987, in relazione alla sentenza Corte costituzionale n. 119 del 1981; Cassazione n. 8384 del 27 luglio 1991, Cassazione n. 13053 del 4 dicembre 1991, Cassazione n. 3375 del 18 marzo 1992, Cassazione n. 3378 del 18 marzo 1992, in relazione alla sentenza Corte costituzionale n. 370 del 1985; Cassazione n. 10980 dell'8 ottobre 1992, in relazione alla sentenza Corte costituzionale n. 116 del 1985).

Né pare d'ostacolo, alla rimessione della questione alla Corte costituzionale, la circostanza che il legislatore sia di recente intervenuto nella materia in trattazione, adottando una nuova disciplina, a valere dall'esercizio finanziario 2020 (v. la legge n. 160/2019, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 - 2022», art. 1, comma 590 e ss.).

Come è stato infatti opinato da altro giudice (Consiglio di Stato sez. VI, 11 marzo 2015, n. 1261, in Foro Amministrativo 2015, 3, 755): «l'abrogazione di una norma anteriormente alla rimessione della questione di costituzionalità non determina, di per sé, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Persiste la rilevanza della questione anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio o sostituita da una successiva, perché, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, "la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. Del resto, i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono eguali fra loro, ma si muovono su piani diversi ed hanno, soprattutto, effetti diversi. Mentre la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge rende la norma inefficace *ex tunc* e quindi estende la sua invalidità a tutti i rapporti giuridici ancora pendenti al momento della decisione della Corte, restandone così esclusi soltanto i "rapporti esauriti", l'abrogazione, salvo il caso dell'abrogazione con effetti retroattivi, opera solo per l'avvenire, atteso che anche la legge abrogante è sottoposta alla regola di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi)».

Inoltre sono numerosi i casi, tratti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in cui la questione di illegittimità è stata esaminata nel merito (ed eventualmente ritenuta fondata), anche se riferita a norme nel frattempo modificate o abrogate, quando la successione di leggi nel tempo non avesse comportato la sterilizzazione degli effetti delle norme precedentemente in vigore (si veda ad es. Corte costituzionale, 6 marzo 2019, n. 34; Corte costituzionale, 21 dicembre 2018, n. 238, nella cui motivazione si legge: «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore* (ex plurimis, sentenza n. 171 del 2018)»; ancora, Corte costituzionale 14 luglio 2017, n. 191, che nomina in motivazione le «sentenze n. 8 del 2017, n. 257, n. 253, n. 242 e n. 199 del 2016, sentenza n. 59 del 2017»).



2.6 Quanto al merito delle questioni sollevate dalla difesa attrice, va rammentato che, a sua detta, le norme in questione si porrebbero in conflitto con il principio di non discriminazione, di uguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 della Costituzione), di buon andamento (art. 97 della Costituzione), di sussidiarietà orizzontale (art. 118 ultimo comma della Costituzione), come illustrato in tutti suoi scritti giudiziari (cui si rinvia, per brevità di esposizione).

Ad avviso del tribunale, tali questioni sono non manifestamente infondate, e quindi degne dello scrutinio della Corte costituzionale, nei termini di seguito precisati.

In primo luogo, si osserva che:

(a) tutte le norme in esame non si limitano ad imporre dei tagli di spesa, ai soggetti partecipi del conto economico consolidato, ma fanno invariabilmente carico ai soggetti obbligati, che siano muniti di autonomia finanziaria, di riversare al bilancio dello Stato il risparmio conseguito;

(b) se pure l'imposizione di regole di contenimento della spesa facente capo al «settore pubblico» (elenco Istat) è chiaramente appropriata alle finalità degli interventi legislativi in esame, sempre operati in contesti di grave crisi economica (sicché, per questo limitato aspetto, la questione di costituzionalità risulta manifestamente infondata), non appare altrettanto (intrinsecamente) congruente con le finalità (anche dichiarate) dell'intervento, l'aver nullificato il risparmio di spesa conseguito dagli enti e soggetti tenuti al taglio, con l'obbligo di riversamento del risparmio al bilancio dello Stato, sì da lasciare invariato il saldo complessivo della spesa consolidata (v. sul punto anche la sentenza Corte costituzionale n. 7/2017, emessa in relazione all'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012: «nella manovra di finanza pubblica il contestato prelievo assume valore neutro, dal momento che il saldo complessivo delle risorse disponibili nel consolidato pubblico risulta invariato»; v. a seguire);

(c) in altri termini, proprio collocandosi nell'ottica legislativa e delle disposizioni in esame, destinate a valere per l'intero settore economico facente capo alla pubblica amministrazione (come definita in ambito sovranazionale dai regolamenti SEC.95 e SEC. 2010, ed in ambito interno dall'elenco pubblicato annualmente dall'Istat, sulla scorta dapprima dell'art. 1, comma 5, legge n. 311/2004, quindi dell'art. 1, comma 2 e comma 3, legge n. 196/2009), non affiora l'utilità dell'operazione cosiffatta, che si traduce sostanzialmente nella diversa allocazione di spese nel complesso invariate (nell'ambito del conto consolidato), allorché invece queste, avendo riguardo al consolidato ed agli obblighi assunti in sede europea, avrebbero dovuto subire una complessiva riduzione, come esplicitamente inteso nella lettera dei diversi articoli di legge riportati al par. 2.2;

(d) in virtù di tali considerazioni, e di quelle a seguire, il tribunale ritiene che si profili una questione di compatibilità, delle norme in esame, con l'art. 3 della Costituzione, sotto l'aspetto della (possibile) intrinseca irragionevolezza del mezzo utilizzato rispetto al fine dichiarato e codificato dal legislatore.

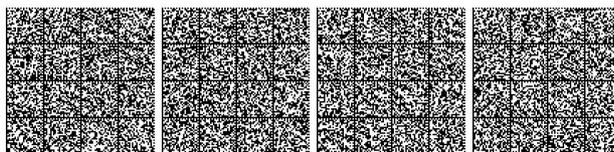
In secondo luogo, è inevitabile osservare che le norme in questione, in disparte delle (quantomai sommarie, e a sommeso avviso di chi scrive insufficienti) indicazioni dell'art. 8, comma 17, decreto-legge n. 112/2008 (quinto periodo e successivi(3)), nulla dicano in merito al doveroso impiego dei risparmi di spesa riversati, dalle amministrazioni obbligate, all'apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Per meglio dire, non è dato evincere la natura (sotto il profilo qualitativo) e la misura (sotto il profilo quantitativo) del beneficio complessivamente ritratto dallo Stato, a spese dei soggetti onerati e lasciando invariata la spesa consolidata.

Ciò, ad avviso del tribunale, appare rilevante agli effetti del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Laddove è il caso di aggiungere che nulla, in particolare, è stato evidenziato ed illustrato - a tal proposito - dall'Avvocatura dello Stato.

Va ancora considerato che le Camere di commercio sono «enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali (art. 1)», che le medesime «rappresentano, nel proprio consiglio, formato da componenti designati o eletti dalle organizzazioni delle imprese, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti, la struttura economica locale (art. 10 e 12)» (così Corte costituzionale 8 novembre 2000, n. 477).

(3) «Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze una quota del fondo di cui al terzo periodo può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente ai sensi e nei limiti di cui al comma 22; un'ulteriore quota può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nell'art. 67, comma 5, ovvero delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell'art. 67, comma 2. Le somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica sono ripartite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra le unità previsionali di base interessate. La quota del fondo eccedente la dotazione di 200 milioni di euro non destinata alle predette finalità entro il 31 dicembre di ogni anno costituisce economia di bilancio».



Esse configurano un «ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione» (v. sempre la sentenza n. 477/2000 Corte costituzionale) ed inoltre, nel periodo di vigenza delle norme esaminate, hanno ritratto (fino all'anno 2016) le loro risorse solo in parte da trasferimenti a carico dello Stato, ma principalmente dai diritti annuali (obbligatori) e diritti di segreteria, a carico degli iscritti (secondo tariffe approvate dall'Amministrazione centrale; v. l'art. 18, legge n. 580/1993).

Anche su questo aspetto, ed in particolare in ordine alla ridotta incidenza delle risorse assegnate dallo Stato, rispetto alle altre voci di entrata del bilancio delle Camere di commercio, l'Avvocatura dello Stato non ha osservato alcunché.

Infine, vi è da notare che le norme che costituiscono motivo della lite non risultano adottate per un periodo di tempo predeterminato e circoscritto, ma tendenzialmente *sine die*: ciò ha comportato non solo l'imposizione di tagli permanenti di spesa (che pure avrebbe meritato, sotto il profilo della congruenza e ragionevolezza, di essere calibrata sui risultati via via già conseguiti), bensì la prescrizione di obblighi permanenti di riversamento, oltretutto rapportati a parametri cristallizzati nel tempo e quindi suscettibili di risultare superati e non più congruenti con la reale situazione economica dei soggetti obbligati, negli esercizi finanziari successivi.

Ciò considerato, si pongono questioni di compatibilità con l'art. 3 della Costituzione, con l'art. 53 della Costituzione, con l'art. 97 della Costituzione, con l'art. 118 della Costituzione, anche sotto il profilo: (a) della dubbia proporzionalità (art. 3, art. 53 della Costituzione) tra i sacrifici imposti a tali autonomie funzionali e il beneficio correlativamente conseguito dall'Erario, potendosi paventare l'eccessiva frustrazione degli interessi tutelati dalle Camere di commercio e facenti capo ai rispettivi iscritti, nonché l'intralcio alla corretta ed economica gestione dei compiti amministrativi spettanti alle Camere, a fronte di utilità meramente patrimoniali e non adeguatamente delineate, con pregiudizio del principio di correttezza e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione); (b) della eccessiva frustrazione (anziché valorizzazione) delle economie di gestione conseguite dagli organismi ed enti del settore classificatorio della pubblica amministrazione (elenco ISTAT) e, tra questi, delle Camere di commercio, a detrimento dei principi di intrinseca ragionevolezza, proporzionalità, buon andamento dell'amministrazione, sussidiarietà orizzontale (articoli 3, 97 e 118 della Costituzione); (c) della imposizione di un prelievo continuativo prevalentemente gravante sul patrimonio degli iscritti e dei soggetti tenuti ai versamenti obbligatori in favore della Camera di commercio, senza alcun rispetto dei principi - di rispetto della capacità contributiva e di progressività - codificati all'art. 53 della Costituzione.

Il tutto, senza considerare l'effetto a dir poco demotivante (quindi possibilmente controproducente) che (intuibilmente) consegue a disposizioni che da un lato sollecitano ad economizzare (come è giusto che sia) e dall'altro neutralizzano le economie conseguite, con prelevamenti destinati ad operare *sine die*, o meglio sino a nuovo intervento legislativo.

Diversi spunti di riflessione offre, in proposito, la (già sopra nominata) sentenza della Corte costituzionale n. 7 dell'11 gennaio 2017, non a caso citata dalla difesa attrice nei suoi scritti giudiziali.

Si legge nella motivazione della sentenza, inerente alla questione di costituzionalità sollevata, dal Consiglio di Stato, in relazione all'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012, in seno ad un giudizio attivato dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti:

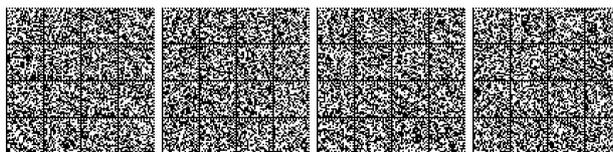
«1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli articoli 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione, nella parte in cui applica anche alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC) un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010.

[...]

4.- Venendo al merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli articoli 3, 38 e 97 della Costituzione con riguardo alla sola prescrizione inerente all'imposizione del versamento annuale nelle casse dello Stato, è fondata.

Per quanto di seguito meglio specificato, la scelta di privilegiare, attraverso il prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 della Costituzione, né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima.

4.1.- Sotto il profilo della ragionevolezza, l'art. 3 della Costituzione risulta violato per l'incongrua scelta di sacrificare l'interesse istituzionale della CNPADC ad un generico e macroeconomicamente esiguo impiego nel bilancio statale.



L'esame del contesto legislativo rivela come la disposizione censurata operi in deroga all'ordinario regime di autonomia della Cassa, in parte alterando il vincolo funzionale tra contributi degli iscritti ed erogazione delle prestazioni previdenziali.

Prescindendo dall'indagine sulla natura del contributo, e tenuto conto che le politiche statali possono, in particolari contingenze, incidere anche sull'autonomia finanziaria di un ente pubblico, nel caso in esame la compressione di un principio di sana gestione finanziaria, come quello inerente alla natura mutualistica degli enti privatizzati di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 509 del 1994, non risulta proporzionato all'alternativa di assicurare un prelievo generico a favore del bilancio dello Stato. Mentre l'interesse della CNPADC è specificamente riferibile alla missione istituzionale di gestire ed assicurare nel tempo le prestazioni previdenziali agli associati, quello dello Stato è - per obiettiva conformazione della norma impugnata - circoscritto alla generica copertura del complesso della spesa. Nella ponderazione delle due finalità non appare ragionevole il sacrificio - a beneficio di un generico interesse dello Stato ad arricchire, in modo peraltro marginale, le proprie dotazioni di entrata - di quella della CNPADC, che è collegata intrinsecamente alla necessaria autosufficienza della gestione pensionistica.

In particolare, con riguardo al bilanciamento tra le esigenze istituzionali della Cassa e quelle del bilancio statale, non può essere condiviso l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'interesse dell'ente previdenziale a mantenere parte delle risorse acquisite attraverso la contribuzione degli iscritti sarebbe recessivo rispetto all'esigenza di prelevare dette risorse "per garantire il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dall'art. 81 della Costituzione anche alla luce degli impegni assunti dal nostro Paese con le autorità europee".

La difesa statale desume un'arbitraria correlazione eziologica tra l'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, la prima parte dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, non contestata dal giudice rimettente, e la seconda parte del medesimo comma 3 dell'art. 8: l'iscrizione nell'elenco ISTAT della CNPADC non comporterebbe soltanto la considerazione di quest'ultima nel complesso macroeconomico della finanza pubblica da coordinare attraverso l'imposizione di economie della spesa per beni intermedi, ma anche il prelievo di tali economie a beneficio dello Stato. Al contrario, come già premesso, tale rapporto di causalità tra le citate disposizioni non sussiste. È di tutta evidenza che la prima parte della norma impugnata provvede in modo costituzionalmente legittimo ad assicurare - attraverso il risparmio e l'accantonamento della percentuale di spesa pertinente a ciascuno dei soggetti rientranti nel sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea - SEC 2010 - il coordinamento della finanza pubblica allargata per il raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea, mentre la seconda parte introduce un finanziamento a favore dell'Erario.

Pertanto, è la sola disposizione dell'art. 8, comma 3, impugnata dal rimettente a porre in essere un prelievo indebito nei confronti della CNPADC - il quale determina, nella situazione economico-patrimoniale della destinataria, una minusvalenza correlata ad una speculare plusvalenza a favore del bilancio dello Stato - mentre quella che impone la riduzione degli oneri per beni intermedi, oltre al coordinamento finalizzato al rispetto dei vincoli europei, costituisce di per sé anche un meccanismo idoneo a rendere più efficiente la gestione pensionistica nella misura in cui riduce le spese correnti della Cassa, indirizzando il risparmio alla naturale destinazione delle prestazioni previdenziali.

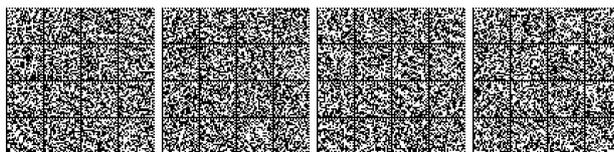
A parte il fatto che nella manovra di finanza pubblica il contestato prelievo assume valore neutro, dal momento che il saldo complessivo delle risorse disponibili nel consolidato pubblico risulta invariato, tale prelievo costituisce una scelta autonoma del legislatore statale (consistente nel trasferimento di risorse della CNPADC al proprio bilancio), del tutto distinta dall'adempimento degli obblighi di riduzione della spesa concordati in sede europea.

Se, in astratto, non può essere disconosciuta la possibilità per lo Stato di disporre, in un particolare momento di crisi economica, un prelievo eccezionale anche nei confronti degli enti che - come la CNPADC - sostanzialmente si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti, non è invece conforme a Costituzione articolare la norma nel senso di un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese.

Alla luce di tali considerazioni risultano capovolte anche le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la fattispecie normativa in esame sarebbe il portato di un'"adeguata ponderazione" delle esigenze di equilibrio della finanza pubblica di cui all'art. 81 della Costituzione con "gli altri parametri costituzionali richiamati dal Consiglio di Stato [...] nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza [...] in relazione alla pari necessità di rispetto dell'art. 81 della Costituzione ed alla luce della necessità di individuare un punto di equilibrio dinamico e non prefissato in anticipo tra tutti i vari diritti tutelati dalla Carta costituzionale".

[...]

Se la prima parte dell'art. 1, comma 3, appare, dunque, un efficace strumento di coordinamento della finanza pubblica, la seconda parte - nel destinare detto risparmio all'Erario - collide anche con l'art. 97 della Costituzione, in quanto sottrae alla CNPADC risorse intrinsecamente destinate alla previdenza degli iscritti. E, nel caso di specie, non è



tanto l'entità del prelievo - peraltro esiguo in rapporto alla dimensione delle entrate dello Stato - a determinare la non conformità a Costituzione, quanto l'astratta configurazione della norma, che aggredisce, sotto l'aspetto strutturale, la correlazione contributi-prestazioni, nell'ambito della quale si articola "la naturale missione" della CNPADC di preservare l'autosufficienza del proprio sistema previdenziale».

Tale il dispositivo della sentenza: «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato».

Pur nella diversità tra la fattispecie considerata dalla Corte e quella che è oggetto della lite, la sentenza reca degli enunciati che parrebbero attagliarsi anche al rapporto dedotto in giudizio, e che rendono maggiormente opportuno non soprassedere dal rilievo della questione di legittimità costituzionale.

2.7 Per tutte le ragioni sin qui esposte, il tribunale ritiene di sottoporre le norme riportate al par. 2.2 del presente provvedimento allo scrutinio della Corte costituzionale, profilandosi diverse questioni di legittimità che, oltre che rilevanti, paiono non manifestamente infondate: si provvede pertanto come a seguire.

P.Q.M.

Il Tribunale di Roma, visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, nonché l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di seguito indicate:

(a) art. 61, combinato disposto dei commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni in legge n. 133/2008, nella parte in cui prevede, al comma 17: «Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato»;

(b) art. 6, combinato disposto commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010, nella parte in cui prevede, al comma 21: «Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui al primo periodo del comma 6, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato»;

(c) art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni in legge n. 135/2012, nella parte in cui prevede, al terzo periodo: «le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno»;

(d) art. 50, comma 3, decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni in legge n. 89/2014, nella parte in cui prevede, al terzo periodo: «le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno»...

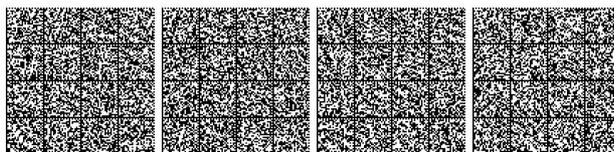
... per violazione degli articoli 3, 53, 97 e 118 della Costituzione, e per tutte le ragioni indicate al par. 2.6 del presente provvedimento;

Dispone che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale, con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni;

Dispone la sospensione del presente processo.

Roma, 21 gennaio 2021

Il Giudice: IMPOSIMATO



N. 177

Ordinanza del 21 luglio 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Comune di Santa Venerina contro Ingegneria & Appalti srl

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comuni - Dichiarazione di dissesto - Effetti - Previsione che, dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto dell'organo straordinario di liquidazione, i debiti insoluti non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria - Denunciata temporaneità del regime di inesigibilità degli accessori del credito.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 248, comma 4.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7833 del 2020, proposto da Comune di Santa Venerina, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Clarich e Andrea Scuderi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Stoppani 1;

Contro Ingegneria & Appalti s.r.l., in persona dell'amministratore unico e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Saitta, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, piazza Cavour 17;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sede di Roma (sezione seconda) n. 9250/2020, resa tra le parti, concernente l'ottemperanza del lodo arbitrale del 13 luglio 2010, n. 95, del collegio della Camera arbitrale presso l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, costituito ai sensi dell'art. 32 della convenzione tra il Comune di Santa Venerina e la Ingegneria & Appalti s.r.l.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Ingegneria & Appalti s.r.l.;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 27 maggio 2021 il Consigliere Fabio Franconiero, nessuno essendo comparso per le parti;

PREMESSO IN FATTO

— nel presente giudizio di ottemperanza la Ingegneria & Appalti s.r.l. ricorre per l'integrale esecuzione del lodo arbitrale indicato in epigrafe, con cui il Comune di Santa Venerina è stato condannato a risarcirle i danni conseguenti alla risoluzione disposta dall'amministrazione locale, a decorrere dal 10 gennaio 2009, della concessione in finanza di progetto tra le parti, risalente al 2003, avente ad oggetto la progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione di quattro impianti di trattamento delle acque, l'adeguamento dei serbatoi esistenti, la costruzione di un impianto di produzione di acqua da tavola e la relativa gestione per la durata di trent'anni;

— l'importo liquidato in sede arbitrale a titolo di risarcimento dei danni a favore della società ricorrente ammonta in linea capitale ad euro 4.318.405 (per valore degli impianti realizzati, crediti maturati nel corso dell'esecuzione e mancati guadagni);



ad esso si aggiungono gli accessori, costituiti dalla rivalutazione monetaria e dagli interessi sulle diverse voci per cui l'ente locale è stato condannato, con le decorrenze e i tassi indicati nel lodo;

— a causa dell'insostenibilità per il bilancio comunale della somma liquidata in sede arbitrale il Comune di Santa Venerina ha dichiarato il proprio dissesto ai sensi degli artt. 244 e ss. del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (delibera del consiglio comunale del 12 marzo 2013, n. 9);

— in seguito all'adesione del Comune alla procedura semplificata ex art. 258 T.u.e.l. e della conseguente erogazione dell'anticipazione di liquidità del Ministero dell'interno prevista dall'art. 33 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale; convertito, con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), il credito della Ingegneria & Appalti è stato inserito nella massa passiva della procedura e pagato in data 22 gennaio 2018 per l'intero importo ammesso in linea capitale, oltre che per gli interessi maturati fino al momento della dichiarazione di dissesto, e cioè al 11 marzo 2013;

— la Ingegneria & Appalti ha quindi ricevuto la somma di euro 4.830.953,92, di cui euro 4.354.405,96 in sorte capitale (comprensivo delle spese di funzionamento del collegio arbitrale) ed euro 476.547,96 a titolo di interessi;

tuttavia, una volta chiusa la gestione liquidatoria con l'approvazione del rendiconto ai sensi dell'art. 256 T.u.e.l., con nota in data 4 giugno 2018 (seguite da ulteriori note in data 14 gennaio e 7 febbraio 2020) la società, «tenuto anche conto dell'art. 248 del T.u.e.l.», ha chiesto all'amministrazione tornata in *bonis* «il pagamento degli interessi moratori maturati previsti in contratto, successivamente alla dichiarazione di dissesto», ed avuto riscontro negativo (con note comunali in data 2 luglio 2018 e 13 febbraio 2020) ha promosso il presente giudizio di ottemperanza;

— il ricorso è stato accolto in primo grado dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sede di Roma, con la sentenza indicata in epigrafe, con cui è stato ordinato all'amministrazione resistente di dare «piena ed esatta esecuzione al giudicato di cui trattasi»;

— a fondamento della pronuncia di accoglimento del ricorso, il giudice di primo grado ha tra l'altro statuito che in analogia al fallimento dell'imprenditore privato nel dissesto finanziario degli enti locali «la procedura di liquidazione collettiva dei debiti non osta al permanere di pretese esigibili verso il debitore in *bonis* senza che rilevi — nelle more della prima — l'inesigibilità temporanea del pagamento in capo a quest'ultimo che parte resistente oggi vorrebbe opporre alla pretesa della società ricorrente»;

— il Comune di Santa Venerina ha quindi proposto il presente appello, nel quale premette che l'onere riveniente dal pagamento degli interessi maturati sul credito in linea capitale dopo la dichiarazione del precedente dissesto — quantificati dalla Ingegneria & Appalti nella prima richiesta di pagamento, datata 4 giugno 2018 in euro 1.385.676,83, ed euro 1.812.677,50 nell'ultima richiesta del 7 febbraio 2020 — è insostenibile per il proprio bilancio e che dovrebbe pertanto essere dichiarato un nuovo dissesto;

— nel merito l'amministrazione appellante, oltre a riproporre l'eccezione di inammissibilità del ricorso della Ingegneria & Appalti, per non avere questa impugnato le proprie note di riscontro negativo alle richieste di pagamento, deduce che il pagamento nella procedura di dissesto degli enti locali dell'intera sorte capitale del credito ne avrebbe determinato l'estinzione;

— la deduzione si fonda sull'assunto secondo cui l'art. 248, comma 4, T.u.e.l., nel disporre che dalla data in cui è deliberato il dissesto dell'ente locale i debiti insoluti «non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria», prevede un regime di inesigibilità temporanea degli accessori del credito non soddisfatto integralmente per sorte capitale;

— per il Comune di Santa Venerina andrebbero quindi circoscritti a questo caso i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza del 17 luglio 1998, n. 269 (resa in relazione alla normativa previgente al testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e in esso trasfusa), posti dalla sentenza appellata a fondamento dell'accoglimento del ricorso;

— secondo l'amministrazione appellante il pagamento del credito per l'intera sorte capitale avrebbe invece «natura transattiva e tombale»;

— a fondamento della tesi viene addotta un'interpretazione dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. di tipo logico-sistematico, imperniata sulla finalità della liquidazione delle passività degli enti locali all'interno della procedura di dissesto finanziario, consistente nel sollecito ripristino della loro piena funzionalità;



CONSIDERATO IN DIRITTO

I) *sulla rilevanza ed ammissibilità delle questioni di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l.*;

I.1) come si desume dalle censure formulate nell'appello e sopra sintetizzate, nel presente giudizio si verte sull'esatta interpretazione ed applicazione dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l., che per quanto rileva nel presente giudizio prevede che dalla data in cui è deliberato il dissesto «e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria»;

I.2) l'applicazione di tale disposizione di ordinamento degli enti locali non è innanzitutto impedita dall'eccezione di inammissibilità del ricorso riproposta dal Comune di Santa Venerina con il primo motivo d'appello;

I.3) l'eccezione si fonda infatti sulla non condivisibile premessa per cui le sopra menzionate note di riscontro negativo delle richieste della Ingegneria & Appalti di pagamento degli interessi ancora dovuti avrebbero natura di provvedimenti amministrativi, pertanto destinati a consolidarsi se non impugnati nel termine di decadenza ex art. 29 cod. proc. amm., e non già, come invece appare correttamente statuito dalla sentenza di primo grado, di atti riconducibili al rapporto paritetico di credito originato dal lodo arbitrale azionato nel presente giudizio di ottemperanza, emessi quindi dall'amministrazione appellante in qualità di debitore e non già di autorità in posizione di supremazia nei confronti della società creditrice;

I.4) sotto un distinto profilo, non è inoltre percorribile l'opzione interpretativa seguita dall'ente locale appellante secondo cui l'arresto del decorso degli accessori del credito previsto dall'art. 248, comma 4, T.u.e.l. sarebbe definitivo in caso di pagamento integrale della sorte capitale nella procedura di dissesto;

I.5) oltre a non essere suffragata dal tenore letterale della disposizione, che fissa all'approvazione del rendiconto ex art. 256 T.u.e.l. la durata dell'effetto, l'opzione si pone in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, espressa nella sopra citata sentenza della Corte costituzionale del dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità della previgente disposizione (art. 81, comma 4, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77; Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, come modificato dall'art. 21 del «correttivo», di cui al decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336);

I.6) con pronuncia interpretativa di rigetto la Corte ha affermato che «in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale», la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «non implica la «estinzione» dei crediti non ammessi o residui, i quali conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato»;

I.7) l'affermazione di principio della Corte è quindi riferibile ad ogni pretesa creditoria rimasta insoddisfatta nella liquidazione delle passività dell'ente dissestato, tanto per sorte capitale che per i relativi accessori;

I.8) nondimeno, questo Consiglio di Stato ritiene che il principio affermato nel precedente costituzionale ora richiamato possa essere rivalutato, quanto meno sotto il profilo della sua perdurante conformità alla Carta fondamentale, alla luce della successiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e di ulteriori interventi normativi di seguito richiamati;

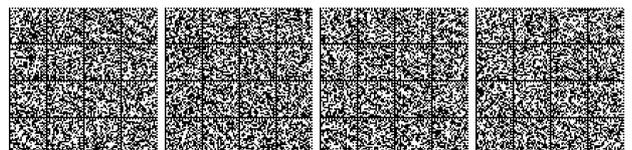
I.9) prima di esporre i profili di non manifesta infondatezza dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l., va tuttavia precisato che la sua rilevanza nel presente giudizio si desume da quanto osservato in precedenza;

I.10) la disposizione di ordinamento degli enti locali è innanzi tutto a fondamento delle censure contenute nel secondo motivo d'appello del Comune di Santa Venerina contro la sentenza di primo grado, di accoglimento del ricorso in ottemperanza, per cui la sua applicazione nella presente vicenda controversa, già oggetto del contraddittorio tra le parti nel giudizio di primo grado, è ritualmente devoluta dall'amministrazione soccombente anche in appello;

I.11) la disposizione è inoltre rilevante perché, come sopra precisato, non appare fondata l'eccezione di inammissibilità del medesimo ricorso riproposta dall'amministrazione resistente;

I.12) infine è rilevante perché, come del pari accennato in precedenza, secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, con la sopra richiamata sentenza della Corte costituzionale del 17 luglio 1998, n. 269, la stessa disposizione comporta che ogni pretesa ereditaria rimasta insoluta nella procedura di dissesto torna ad essere esigibile nei confronti dell'ente locale dissestato una volta cessato il regime di sospensione temporanea strumentale all'attività di rilevazione ed estinzione delle passività di questo, a prescindere se vi sia stato o meno l'integrale pagamento della sorte capitale;

I.13) ed infatti sull'interpretazione ora descritta si fonda dichiaratamente la richiesta di pagamento della Ingegneria & Appalti da cui tra origine il presente giudizio di ottemperanza;



I.14) l'interpretazione dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. data dalla Corte costituzionale nel precedente più volte richiamato non consente inoltre di ritenere, sul distinto piano dell'ammissibilità delle questioni di costituzionalità, che i possibili profili di contrasto della disposizione di legge applicabile nel presente giudizio siano superabili in via interpretativa;

I.15) la Corte costituzionale ha tratto dall'antecedente normativa dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. oggi vigente un regime generalizzato di inesigibilità degli accessori del credito solo temporaneo, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto, e destinato pertanto a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione;

I.16) l'accoglimento delle censure contenute nel secondo motivo d'appello è dunque impedito de iure condito dalla disposizione di ordinamento degli enti locali in questione;

II) *sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l.*;

II.1) superato quindi il vaglio di ammissibilità e rilevanza imposto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), con riguardo alla non manifesta infondatezza dell'art. 248, comma 4, t.u.e.l., va innanzitutto ricordato che con la sopra menzionata riforma del titolo V della Costituzione del 2001, da ultimo livello di Governo e del decentramento amministrativo, i Comuni hanno visto riconosciuta in modo pieno la loro posizione di ente pubblico territoriale di base, esponenziale delle comunità locali, in attuazione del principio fondamentale del pluralismo autonomistico espresso dall'art. 5 Cost. («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»), a sua volta basato sul substrato storico-sociale del Comune quale ente radicato per plurisecolare tradizione nell'organizzazione pubblica territoriale;

II.2) con la riforma del 2001 è stato quindi attribuito ai Comuni il compito di soddisfare in via primaria gli interessi dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale, in un rinnovato contesto ordinamentale che pur nel permanere di un modello di finanza pubblica locale «derivata» dallo Stato è contraddistinto da una maggiore autonomia finanziaria dell'ente locale sul versante tanto delle entrate quanto delle spese, ancorché vincolato a tutti i livelli di spesa dal rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici per il raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla partecipazione della Repubblica all'Unione europea (artt. 114, 118 e 119 Cost.);

II.3) con specifico riguardo al dissesto finanziario degli enti locali, sin dalla sua introduzione nell'ordinamento giuridico (art. 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale; convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144), l'evoluzione normativa dell'istituto si è connotata per la primaria esigenza di risanamento gli enti locali non in grado di onorare il servizio del debito attraverso la propria capacità di autofinanziamento e quindi di svolgere le funzioni ed i servizi pubblici di loro competenza;

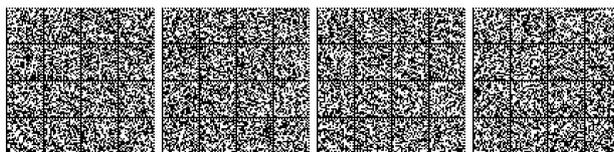
II.4) nell'ambito del carattere derivato della finanza degli enti locali l'obiettivo del risanamento si è manifestato con la previsione di un intervento finanziario dello Stato (mutuo presso la Cassa depositi e prestiti con onere a totale carico dello Stato stesso, erogabile attraverso anticipazioni di liquidità secondo interventi normativi successivi), in concorrenza con misure sul piano delle entrate e delle spese di competenza dello stesso ente locale, intese all'aumento delle prime e alla riduzione delle seconde, oltre che sulla consistenza organica dell'ente;

II.5) in questa prospettiva, con un primo significativo intervento normativo riformatore dell'istituto, con l'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (recante: Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68), si è introdotta una separazione tra la nuova gestione, di competenza dell'ente destinato ad essere risanato una volta rimossi in modo permanente gli squilibri di bilancio che hanno condotto al dissesto, e quella passata, affidata ad un organo straordinario di liquidazione di nomina governativa con il compito di accertare e liquidare l'indebitamento;

II.6) a base della descritta separazione si era posta l'esigenza di assicurare massima certezza ed una maggiore rapidità nella soddisfazione del ceto creditorio dell'ente locale, nei confronti dei quali era posta la regola della sospensione delle azioni esecutive a tutela dei loro diritti, in conformità ad un principio ordinatore di carattere concorsuale;

II.7) con la medesima separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico;

II.8) essa si è ulteriormente accentuata con l'introduzione di limiti al contributo dello Stato per il pagamento dell'indebitamento pregresso in rapporto alla popolazione dell'ente dissestato (artt. 4 e 21 decreto-legge n. 8 del 1993) da cui è derivata la possibilità che in caso di incapienza della massa attiva - destinata ad essere formata anche attraverso l'alienazione dei beni patrimoniali disponibili dell'ente - i crediti facenti parte della massa passiva subissero una falcidia percentuale;



II.9) di qui corollario per cui la parte del credito insoluto era destinata a gravare nuovamente sull'ente locale tornato *in bonis*, e dunque dell'effetto solo temporaneo, di carattere sospensivo, del blocco del decorsi degli accessori del credito, ancorato alla chiusura della gestione dell'organo di liquidazione;

II.10) il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico si è poi accentuato con i successivi interventi normativi, realizzati con il già citato decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) e il relativo decreto correttivo (decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336), con i quali si sono tra l'altro introdotte delle cause di prelazione dei crediti e si è previsto che l'organo straordinario di liquidazione predisponga un primo piano di rilevazione dei debiti recante l'elenco di quelli esclusi dalla massa passiva della procedura, strumentale all'erogazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti e il pagamento in acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione;

II.11) con le caratteristiche finora sommariamente tratteggiate, espressive del bilanciamento a livello normativa tra la necessità, da un lato, di ripristinare la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni e i servizi indispensabili per la comunità locale, e dall'altro lato di tutelare i creditori, il dissesto finanziario è stato infine trasfuso nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

II.12) sotto il profilo della tutela dei creditori deve peraltro segnalarsi che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione è stata assoggettata alla normativa sul contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta particolare per effetto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 — Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'art. 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180);

II.13) tale normativa è nel caso di specie applicabile, anche in via convenzionale, ad alcune poste risarcitorie accertate nel giudizio arbitrale, come statuito nel lodo oggetto del presente ricorso in ottemperanza;

II.14) il dissesto finanziario degli enti locali si colloca quindi all'interno dell'antitesi Stato-mercato;

II.15) come infatti sopra esposto, per la copertura del disavanzo dell'ente locale e per il suo risanamento è previsto un intervento sia pure non illimitato dello Stato, con funzione tipica di «pagatore di ultima istanza» all'interno del sistema di finanza pubblica che da esso promana; a ciò si contrappone un regime dei debiti commerciali dell'ente locale proprio delle transazioni tra imprese, in cui non sono ordinariamente previsti interventi di sostegno pubblico contro l'insolvenza e nel quale, pertanto, la remunerazione dei crediti attraverso gli interessi di mora ai sensi del citato decreto legislativo n. 231 del 2002 ne riflette il relativo rischio;

II.16) al medesimo riguardo, nel contrapposto ambito della finanza pubblica e del dissesto degli enti locali è ammessa l'ipotesi che l'intervento dello Stato possa non essere sufficiente, ed infatti l'art. 256, comma 12, T.u.e.l. prevede che in caso di massa attiva incapiente, tale «da compromettere il risanamento dell'ente» il Ministro dell'interno «può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti», in questo caso senza tuttavia oneri a carico dello Stato;

II.17) tuttavia, la disposizione ora richiamata, introdotta nel 2016, include tra le misure straordinarie in questione la possibilità che l'ente locale acceda alla «procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis», contraddistinta dall'incapacità solo temporanea di fare fronte al servizio del debito e, al pari del dissesto finanziario, dall'intervento di risorse a carico del bilancio dello Stato, ovvero il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter T.u.e.l.;

II.18) sulla base della ricognizione normativa finora svolta si ricava quindi che in coerenza con l'obiettivo primario dell'istituto del dissesto finanziario dell'ente locale, consistente nel suo stabile risanamento, un nuovo dissesto costituisce per l'ordinamento giuridico un'evenienza in grado di frustrare le finalità dell'istituto, contro la quale sono pertanto previste soluzioni per quanto possibile in grado di assicurare lo stabile riequilibrio di bilancio;

III) *sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. in relazione al principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.*;

III.1) nella misura equipara sul piano normativa situazioni antologicamente diverse, quali il dissesto finanziario degli enti locali e il fallimento dell'imprenditore privato, il regime di inesigibilità solo temporaneo degli accessori del credito previsto dalla disposizione di legge censurata appare porsi in contrasto con il principio di uguaglianza;

III.2) a differenza del dissesto nel fallimento non è infatti previsto alcun intervento finanziario «esterno» al soggetto in situazione di incapacità di assolvere ai propri debiti con il fine di rimuovere la situazione di squilibrio economico-finanziario che ha portato al dissesto (oggi previsto dall'art. 255 T.u.e.l.);



III.3) scopo del fallimento è infatti la liquidazione dei beni dell'imprenditore insolvente, per il soddisfacimento dei suoi creditori, come oggi reso esplicito dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, attraverso l'impiego del termine «liquidazione giudiziale»;

III.4) nell'antitetico scopo delle procedure di composizione della crisi determinata rispettivamente dall'indebitamento pubblico e privato si ricava quindi l'assenza di presupposti che giustifichino un trattamento identico per quanto riguarda la sorte degli accessori del credito nei due casi, e cioè per assoggettare gli credito nei confronti dell'ente locale dissestato, ai sensi dell'art. 248, comma 4.

T.u.e.l., allo stesso regime di temporanea inesigibilità relativo ai crediti pecuniari nei confronti dell'imprenditore previsto dall'art. 154 del citato Codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza (in cui è precisato che l'apertura della liquidazione giudiziale «sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura della procedura»);

III.5) appaiono in altri termini equiparate sotto il profilo in esame situazioni antitetiche, caratterizzate dal fatto che il risanamento del soggetto insolvente è obiettivo del solo dissesto finanziario dell'ente locale, nondimeno soggetto a regole di matrice civilistica in cui è invece indifferente la sorte del soggetto debitore, quali quelle concernenti in particolare l'attuazione del rapporto obbligatorio (e nello specifico quelle oggetto di giudizio, relative agli interessi sui crediti commerciali e agli effetti del pagamento nell'ambito della procedura di liquidazione della massa passiva);

III.6) per effetto di tale ingiustificata equiparazione l'obiettivo della stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente locale, a base dell'intervento statale, è compromesso per via della persistente soggezione dell'ente tornato *in bonis* al credito per interessi *ex art.* 248, comma 4 T.u.e.l. residuati dopo il pagamento da parte dell'organo straordinario di liquidazione, fino al rischio che si renda necessario un nuovo intervento straordinario a carico della finanza pubblica;

III.7) portato alle estreme conseguenze, il rischio derivante dal descritto assetto normativa è che ad un dissesto ne seguano ulteriori, come dedotto dal Comune appellante nel caso oggetto del presente giudizio, e che pertanto l'obiettivo del bilancio stabilmente riequilibrato dell'ente locale sia vanificato;

IV) *sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. in relazione al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.;*

IV.1) l'estensione al dissesto degli enti locali del regime di temporanea inesigibilità degli accessori del credito previsto dalla disposizione censurata attribuisce al creditore una tutela che sembra inoltre eccedere i limiti di un equilibrato bilanciamento delle contrapposte esigenze a base dell'istituto, in precedenza evidenziate (§ II.11);

IV.2) pur a fronte di un adempimento soddisfacitivo del credito, per la sua intera consistenza al momento della dichiarazione di dissesto, permane infatti il rischio di dissesti in successione e che quindi l'ente locale non sia stabilmente risanato, a causa della perdurante maturazione degli interessi nella pendenza della procedura;

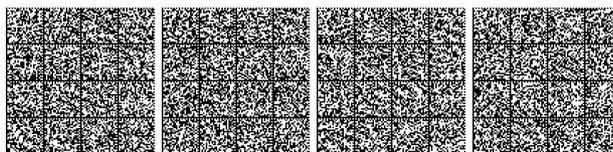
IV.3) tale rischio è aggravato (come nel caso di specie) alla generalizzata soggezione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione al regime transazioni commerciali, fondato su un «premio» che riflette una valutazione di rischiosità di mercato propria di quella svolta nei confronti dell'imprenditore privato, la regolazione dell'insolvenza del quale ha il solo scopo di assicurare il soddisfacimento concorsuale dei creditori, attraverso la liquidazione integrale della massa attiva, e in cui la sorte dell'impresa ha pertanto carattere recessivo;

IV.4) sotto il profilo in questione difettano pertanto le basi logiche per estendere al debitore pubblico quale l'ente locale soggetto al dissesto finanziario ai sensi del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 il descritto regime proprio dell'imprenditore privato, posto che come finora evidenziato il dissesto finanziario dell'ente locale persegue l'obiettivo della definitiva rimozione degli squilibri di bilancio dell'ente medesimo e in ragione di ciò è previsto il più volte richiamato intervento dello Stato;

IV.5) la regolazione del credito nei confronti dell'ente locale dissestato nell'ambito del complessivo sistema di finanza pubblica, con l'inerente obiettivo dello stabile risanamento, rende infatti il suo titolare pienamente garantito dalla certezza del ritorno *in bonis* del debitore, malgrado la relativa remunerazione a tassi di mercato;

IV.6) specularmente il debitore pubblico, le cui obbligazioni sono assimilabili a quelle sovrane grazie all'intervento dello Stato, viene nondimeno assoggettato alla disciplina prevista per il debitore privato, che di tale intervento non beneficia;

IV.7) oltre all'irragionevole equiparazione di trattamento di situazioni differenziate così descritto, si frustra contemporaneamente l'obiettivo di politica legislativa a base del dissesto, con un'iper-protezione a favore del creditore a scapito della collettività di cui l'ente locale è istituzione pubblica esponenziale;



IV.8) il primo beneficia infatti della garanzia di vedere comunque soddisfatto integralmente il proprio diritto al ritorno in bonis dell'ente, per cui diviene per esso indifferente il tempestivo adempimento e, quindi, la durata della procedura di dissesto;

IV.9) a fronte dell'assenza di rischi di insolvenza vi è per contro una remunerazione del credito che presuppone ed esprime la definitiva incapacità di adempiere del debitore;

IV.10) la soluzione costituzionalmente imposta per rimuovere tale irragionevole equiparazione di situazioni tra loro antitetiche appare quindi quella di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale integralmente soddisfatto nel dissesto di quest'ultimo al momento dell'apertura della procedura, e dunque assegnare al pagamento dell'organo di liquidazione carattere estintivo;

V) sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. in relazione al principio dell'equilibrio di bilancio ex articoli 81 e 97, comma 1, Cast..

V.1) oltre a non superare il test di ragionevolezza per le ragioni finora descritte, il regime normativa degli accessori del credito nei confronti dell'ente locale dissestato appare porsi in contrasto con il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici sancito dalle disposizioni costituzionali da ultimo richiamate;

V.2) il contrasto si profila per il rischio in sé insito — e sopra accennato — di dissesti in successione, tale da compromettere il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario del definitivo ripristino dell'ordinaria attività una volta rimossi gli squilibri economico-finanziari che ne avevano comportato il dissesto;

V.3) più in radice appare inficiata *ab imis* la possibilità per l'ente di presentare l'ipotesi credibile di bilancio stabilmente riequilibrato a fronte di un credito per interessi che per tutto il corso della procedura continua a decorrere a tassi di mercato, posto che secondo il diritto vivente l'ente dissestato non può deliberare un nuovo dissesto in pendenza della procedura già avviata, ma casomai richiedere gli interventi previsti dal sopra richiamato art. 256, comma 12, T.u.e.l., in presenza dei relativi presupposti (Corte dei conti, controllo Lombardia, parere 22 dicembre 2020, n. 184);

V.4) si profila pertanto il rischio che l'indebitamento si consolidi in perpetuo e diventi nella sostanza irredimibile, così da rendere irrealizzabile «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale» (Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 2019, n. 18, resa nei confronti di disposizioni di legge intese a consentire la rimodulazione del riequilibrio di bilancio degli enti locali nell'ambito della procedura ex art. 243-bis T.u.e.l. mediante scorporo dei residui accertati all'esito della relativa procedura di revisione straordinaria);

V.5) sul punto deve ritenersi che l'ipotesi oggetto del presente giudizio possa essere assimilato a quella esaminata dalla Corte nel precedente da ultimo richiamato, per il fatto che dal regime di temporanea inesigibilità degli interessi derivanti dall'art. 248, comma 4, T.u.e.l. deriva un incremento automatico del deficit di bilancio e dell'indebitamento per la spesa corrente nei confronti dell'ente locale, alimentato dal decorso costante degli interessi di mora sui crediti commerciali per tutta la durata delle procedura di dissesto e degli ulteriori strumenti previsti dall'ordinamento giuridico-contabile degli enti locali per rimediare agli squilibri di bilancio di questi, cui non è pertanto posto alcun rimedio;

V.6) anche sotto il profilo da ultimo accennato il carattere estintivo del pagamento da parte dall'organo straordinario di liquidazione del credito maturato al momento della dichiarazione di dissesto dell'ente locale appare l'unica soluzione imposta dal rispetto in *subiecta* materia delle disposizioni costituzionali finora esaminate;

VII) sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. in relazione al principio del buon andamento ex art. 97, comma 2, Cast.;

VI.1) oltre che rispetto al principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici il regime di temporanea inesigibilità degli accessori del credito previsto dalla disposizione censurata appare porsi in contrasto con il principio del buon andamento dell'amministrazione, per il fatto di ostacolare il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale una volta liquidato l'indebitamento in precedenza accumulato;

VI.2) a questo riguardo va segnalato che la Corte costituzionale ha considerato come obiettivo di politica legislativa afferente al buon andamento dell'amministrazione ex art. 97, comma 2, Cost. l'obbligo per gli enti del Servizio sanitario nazionale che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato «fondo di garanzia debiti commerciali», qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge (Corte cost., sentenza 24 aprile 2020, n. 78);

VI.3) per quanto esposto in precedenza, con la previsione di tassi di interesse di mercato e la certezza della rimozione degli squilibri di bilancio nell'ambito della procedura di dissesto, il tempestivo adempimento del credito da parte dell'ente pubblico debitore diviene invece indifferente per il creditore privato, dal momento che il primo rimane comunque esposto in perpetuo alle azioni del secondo a tutela del suo diritto;



VI.4) ne deriva una distorsione dell'impianto complessivo non solo del dissesto finanziario degli enti locali, ma anche della normativa contro i ritardi nel pagamento delle transazioni commerciali, che come sopra esposto si fonda sul rischio di insolvenza del debitore privato e sulla conseguente esigenza di mercato di una sua maggiore remunerazione, per cui essa appare ingiustificatamente applicabile *in toto* anche rispetto all'ente locale in situazione di dissesto e che necessita di essere risanato per il sollecito ritorno alla ordinaria attività amministrativa;

VII) sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. in relazione al riconoscimento del principio del «pluralismo autonomistico» di cui all'art. 5 Cost.;

VII.1) per le ragioni da ultimo evidenziate la disciplina sugli accessori dei crediti nei confronti dell'ente locale in dissesto sembra svuotare di contenuti il riconoscimento costituzionale degli enti locali da parte della Repubblica ai sensi dell'art. 5 Cost.;

VII.2) nella misura in cui quest'ultimo è da intendersi quale presa d'atto dell'origine pre-repubblicana degli enti esponenziali delle comunità territoriali, e dunque della loro esistenza necessaria, in funzione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici a loro attribuiti quale livello di Governo «di prossimità» rispetto a tali collettività, espressivo dei loro bisogni primari, si desume che è del pari conseguenza costituzionalmente vincolata il loro ritorno *in bonis*;

VII.3) come desumibile anche dal sopra richiamato art. 256, comma 12, T.u.e.l., l'obiettivo del dissesto finanziario degli enti locali è in particolare quello di raggiungere il loro stabile riequilibrio, e dunque che questi siano posti in via definitiva in condizione di esercitare le funzioni e i servizi pubblici ad esso attribuiti;

VII.4) tale obiettivo rischia tuttavia di essere vanificato se all'integrale pagamento del credito per sorte capitale e per gli interessi maturati al momento della dichiarazione di dissesto non venisse attribuito carattere estintivo e quindi il regime degli accessori previsto dall'art. 248, comma 4, T.u.e.l. venisse inteso, come avvenuto finora, di mera inesigibilità di questi ultimi, in analogia al fallimento dell'imprenditore privato, anziché come arresto definitivo in funzione del carattere estintivo del pagamento di competenza dell'organo straordinario di liquidazione;

VIII) sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. in relazione alle funzioni amministrative attribuite ai Comuni ai sensi degli articoli 114 e 118 Cost.;

VIII.1) infine, il possibile succedersi di dissesti finanziari dell'ente comunale insito nella soggezione di questo alla disciplina dei crediti commerciali fa emergere un possibile contrasto del regime di inesigibilità solo temporanea desunto dall'art. 248, comma 4, T.u.e.l. con il ruolo costituzionale del medesimo ente, ai sensi dei sopra citati articoli 114 e 118 Cost., di livello di Governo esponenziale delle comunità locali, radicato nell'esperienza storico-istituzionale di queste ultime, e pertanto preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona;

VIII.2) come finora esposto, l'obiettivo primario del risanamento dell'ente locale dissestato è infatti strumentale al ripristino delle funzioni e dei servizi di competenza dell'ente incapace di assolvervi *ex art.* 244 T.u.e.l. a causa dell'indebitamente precedentemente accumulato;

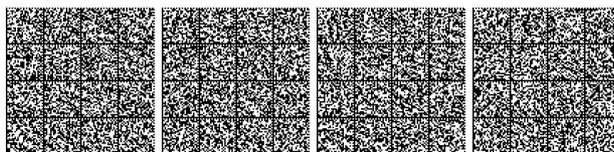
VIII.3) con il riespandersi degli accessori del credito, divenuti temporaneamente inesigibili ai sensi dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. per tutta la durata della procedura di dissesto, di esso tuttavia finisce per avvantaggiarsi in primo luogo il singolo creditore commerciale, benché già remunerato a tassi di mercato;

VIII.4) a ciò si contrappone l'ingiustificato sacrificio della collettività di cui il Comune è ente esponenziale, esposto al rischio di un nuovo dissesto e alle negative ripercussioni da esso derivante tanto sul piano della continuità delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici quanto sul piano economico, per le azioni di riequilibrio del bilancio rese necessarie dall'apertura della nuova procedura;

VIII.5) la soluzione imposta per superare l'aporia così venutasi a creare è quindi quella di considerare estintivo il pagamento integrale del credito nell'ambito della procedura di dissesto, per sorte capitale ed interessi maturati al momento della sua apertura;

CONCLUSIONI

— per le ragioni sinora esposte il presente giudizio va sospeso e va disposta la trasmissione degli alla Corte costituzionale delle questioni di costituzionalità sollevate con riguardo alla disposizione di legge da ultimo richiamata ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in relazione agli articoli 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione, nei termini esposti in motivazione;

dichiara pertanto la sospensione del processo e ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, ed inoltre comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

Così deciso nella Camera di consiglio del giorno 27 maggio 2021, tenuta con le modalità previste dagli articoli 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, come da ultimo modificato dall'art. 6, comma 1, lettera e), del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente;
Fabio Franconiero, Consigliere, estensore;
Valerio Perotti, Consigliere;
Stefano Fantini, Consigliere;
Alberto Urso, Consigliere.

Il Presidente: BARRA CARACCILO

L'estensore: FRANCONIERO

21C00256

N. 178

Ordinanza del 22 luglio 2021 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da A. V. e C. F. c/Roma Capitale

Procedimento amministrativo - Edilizia e urbanistica - Accertamento di conformità - Richiesta di permesso in sanatoria, in merito alla quale il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione - Previsione del silenzio diniego sulla richiesta, decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”), art. 36, comma 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA BIS

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 448 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da V. A. e F. C., rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Lapenna e Simona De Paola, con domicilio digitale PEC dai registri di giustizia;

contro Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Montanaro, con domicilio digitale PEC dai registri di giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura comunale in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;



per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'ordinanza di demolizione d'ufficio n. ... del ..., dell'atto n. ... del ..., di irrogazione di sanzione amministrativa pecuniaria, ... del silenzio-diniego sull'istanza di sanatoria edilizia del ..., impugnato con motivi aggiunti, con richiesta di declaratoria della sussistenza della doppia conformità urbanistico-edilizia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2021 il dott. Silvio Lomazzi, in collegamento da remoto, in videoconferenza, ex art. 25, comma 2 del decreto-legge n. 137 del 2020 (convertito in legge n. 176 del 2020);

Con atto n. ... del ... Roma Capitale emetteva ordinanza di demolizione d'ufficio, ex art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e art. 15 della legge regionale n. 15 del 2008, avente ad oggetto opere abusive realizzate in via ..., interno ..., indirizzata ai sigg.ri V. A. e F. C., quali proprie Tribunale amministrativo regionalei non responsabili; con previo sopralluogo del 27 maggio 2019 l'amministrazione accertava l'inottemperanza all'ordinanza di demolizione n. ... del ..., relativa al cambio di destinazione d'uso con opere del piano primo della predetta unità, disposto dal costruttore al momento dell'edificazione, da locali tecnici/servizi ad uso abitativo, con tamponatura del piano, in difformità essenziale rispetto al permesso di costruire rilasciato.

Con determina n. ... del ... veniva irrogata ai sigg.ri A. e C. anche la sanzione pecuniaria di euro 2.000,00, ex art. 15, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2008 per detta inottemperanza.

Non essendo pervenuta alcuna risposta all'istanza di sanatoria, gli interessati impugnavano i suddetti atti n. ... del ... e n. ... del ..., censurandoli per violazione degli articoli 29, 31, 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, dei principi di proporzionalità e sussidiarietà nonché per eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà.

I ricorrenti in particolare hanno fatto presente che i provvedimenti non erano stati notificati a ..., società costruttrice, quale soggetto responsabile degli abusi; che l'acquisizione dell'immobile e dell'area di sedime poteva avere luogo solo in caso di inottemperanza da parte dei proprie Tribunale amministrativo regionalei responsabili dell'abuso; che era invece maturato un affidamento incolpevole circa la permanenza delle opere, senza che venisse valutata la possibilità della sola sanzione pecuniaria; che la posizione dei proprie Tribunale amministrativo regionalei non responsabili andava dunque differenziata.

Roma Capitale si costituiva in giudizio per la reiezione del gravame, depositando documentazione a supporto dell'assunto.

Il successivo ... gli interessati presentavano istanza di sanatoria edilizia, ai sensi dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, relativa all'aumento della volumetria, pari al 3,50% rispetto a quella originaria, con modifica della sagoma. Con memoria l'amministrazione capitolina illustrava l'infondatezza nel merito del gravame.

I ricorrenti impugnavano con motivi aggiunti il silenzio dell'amministrazione, pur non motivato, valendo lo stesso come diniego, ex art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, deducendo la violazione di legge e l'eccesso di potere per contraddittorietà.

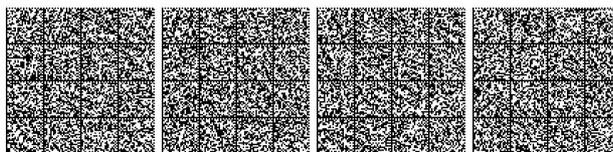
Gli interessati hanno sostenuto al riguardo che sussisteva la conformità urbanistico-edilizia dell'intervento, sia al momento di sua realizzazione che all'epoca di presentazione dell'istanza di sanatoria; che non vi era una variazione essenziale rispetto al progetto originario assentito e che l'intervento poteva essere qualificato come di ristrutturazione edilizia.

Veniva quindi chiesto l'annullamento del silenzio-diniego, con dichiarazione della sussistenza della doppia conformità urbanistico-edilizia.

Roma Capitale depositava ulteriore documentazione a confutazione delle impugnative.

Nell'udienza del 17 febbraio 2021 la causa veniva discussa e quindi trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, ex art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e art. 23 della legge n. 87 del 1953, sull'art. 36, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, secondo cui «Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni», nella parte ove è previsto che «decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.», per contrasto con gli articoli 3, 97 e, in via mediata, 24 e 113 della Costituzione, trattandosi di norma a carattere sostanziale, ma con effetti processuali.



In linea generale e in prima battuta, con riferimento ai profili di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, può premettersi che il riconnettere all'inerzia dell'amministrazione sull'istanza di sanatoria un effetto di diniego, introduce un sicuro elemento di incertezza nel rapporto tra cittadino e soggetto pubblico, impedendo al primo di poter comprendere le ragioni della reiezione, e costringendolo, ove non presti adesione, a ricorrere ad una tutela giurisdizionale «al buio», con aggravamento della propria posizione processuale.

Del pari per il medesimo aspetto non può non considerarsi che l'evoluzione normativa, sembra dirigersi quantomeno verso una marginalizzazione dell'istituto del silenzio-diniego, sia in ambito sostanziale (*cf.* articoli 19, 20 della legge n. 241 del 1990), che processuale (*cf.* articoli 31, 117 c.p.a.), favorendo le tipologie del silenzio-accoglimento o del silenzio-inadempimento, con più efficiente sistema di tutela processuale.

In relazione all'art. 24 della Costituzione, occorre segnalare che, laddove l'interessato si rivolga al giudice, lo stesso è costretto a impugnare un silenzio qualificato dal legislatore come provvedimento negativo, dunque del tutto sprovvisto di motivazione, dovendo, senza apprezzabili punti di riferimento, da un lato tenTribunale amministrativo regionalee di individuare i possibili motivi di rigetto, dall'altro cercare di affermare le ragioni di doppia conformità urbanistico-edilizia dell'abuso.

Quanto ai parametri di buon andamento, imparzialità e trasparenza, di cui all'art. 97 della Costituzione, va detto che gli stessi, per come declinati dal legislatore ordinario, in primo luogo con la legge n. 241 del 1990, impongono all'amministrazione di rispondere alle istanze dei privati in tempi certi, previo adeguato contraddittorio procedimentale, e con provvedimenti espressi e motivati.

Con riferimento in ultimo all'art. 113 della Costituzione, occorre rilevare che l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione è reso più gravoso dall'assenza in sostanza di un vero e proprio atto amministrativo - sussistente solo come *factio iuris* -, a cui rivolgere le proprie censure, oltre che, come visto, dalla mancata evidenziazione delle ragioni a supporto.

Tutto ciò altererebbe anche la struttura dell'ordinamento, articolata secondo il principio della separazione dei poteri, richiedendosi al giudice di intervenire pressochè in veste di organo di amministrazione attiva.

Nello specifico, sussiste la rilevanza della questione.

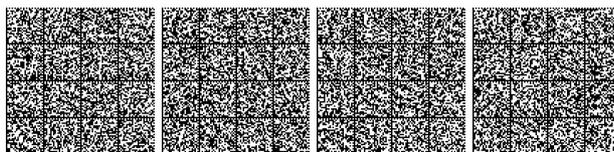
Va al riguardo evidenziato che per la definizione della controversia occorre fare applicazione dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, in quanto l'eventuale doppia conformità degli abusi contestati dall'amministrazione porrebbe nel nulla i gravati provvedimenti sanzionatori, determinandone l'inefficacia; che inoltre da un lato i ricorrenti deducono l'assenza di motivazione dell'amministrazione, dall'altro gli stessi sono costretti a prendere atto del valore di diniego a carattere provvedimentale che assume il silenzio del soggetto pubblico protratto per sessanta giorni, con conseguente onere di impugnativa; che gli stessi altresì includono nel *petitum* la dichiarazione della sussistenza della doppia conformità urbanistico-edilizia; che tali circostanze sono strettamente correlate per l'appunto all'attuale formulazione dell'art. 36, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, strutturato come silenzio-diniego.

Di contro, con un provvedimento espresso di rigetto motivato della domanda di sanatoria, i ricorrenti avrebbero impugnato l'atto, cercando, *in causa petendi*, di confuTribunale amministrativo regionalee le esplicite ragioni di diniego e chiedendone, come *petitum*, l'annullamento, incombendo di nuovo all'amministrazione il riscontro dell'istanza di sanatoria, tenuto conto di quanto statuito dal giudice di merito.

Né poteva essere richiesto al Tribunale in via diretta, nell'ipotesi in trattazione - ovvero in sede sì di giurisdizione esclusiva, *ex* art. 133, comma 1f c.p.a., ma con l'invocata tutela di un interesse legittimo, a fronte di un diniego di sanatoria edilizia - la spettanza del «bene della vita» e, dunque, la sanatoria, trattandosi in ogni caso di giudizio impugnatorio e non di accertamento (*cf.*, in ultimo, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale Lombardia-Brescia, I, n. 17 del 2021, n. 688 del 2020, Tribunale amministrativo regionale Lazio, II-*quater*, n. 3258 del 2020, Tribunale amministrativo regionale Lombardia, II, n. 2052 del 2019, Tribunale amministrativo regionale Puglia-Lecce, III, n. 1389 del 2019).

Il Collegio non ignora l'esistenza di un orientamento giurisprudenziale favorevole all'accertamento dei requisiti di cosiddetta «doppia conformità» urbanistico-edilizia, ma tale accertamento è stato condotto, almeno da questo Tribunale, nei casi di impugnativa di un provvedimento espresso di segno negativo (*cf.*, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale Lazio, II-*bis*, n. 5704 del 2021, n. 6094 del 2021).

Nell'ipotesi in trattazione di silenzio-diniego invece l'amministrazione risulta aver provveduto solo fittiziamente, risultando così in sostanza demandato al giudice l'esercizio per la prima volta del potere di riscontro dell'istanza di sanatoria edilizia, in sostituzione dell'amministrazione.



In sostanza il giudizio amministrativo in tal modo non mantiene la funzione di verifica della legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, ma diventa il luogo in cui viene esercitata in prima battuta la funzione amministrativa, in sostituzione dell'amministrazione a ciò istituzionalmente deputata.

Ne discenderebbe anche, come meglio esposto in seguito in tema di non manifesta infondatezza, un depotenziamento della funzione amministrativa e dunque del ruolo istituzionale dell'amministrazione, oltre che delle sue responsabilità, con evidente compromissione dell'assetto costituzionale che regola i rapporti tra funzione amministrativa e giurisdizionale.

Espungendo dunque dall'ordinamento la norma in questione, risultante dall'attuale formulazione dispositiva, ne risulterebbe, a fronte dell'istanza di sanatoria edilizia, una differente fattispecie di silenzio non tipizzato, ovvero di silenzio-inadempimento; al ricorrente potrebbe quindi essere assicurata la dovuta tutela mediante la conversione del rito, *ex combinato disposto* articoli 32, 117 c.p.a..

Occorre aggiungere, parimenti in punto di rilevanza, che, secondo la giurisprudenza di merito, i termini di presentazione dell'istanza di sanatoria edilizia non vengono considerati perentori e che detta domanda può utilmente essere presentata, come avvenuto nel caso di specie, fino a quando la misura demolitoria non è eseguita, permane l'opera e il soggetto interessato ne conserva la titolarità (*cf.* Cons. Stato, VI, n. 7601 del 2019, Tribunale amministrativo regionale Lazio-Latina, n. 187 del 2019); che parimenti in base agli orientamenti giurisprudenziali prevalenti, il procedimento di sanatoria pendente priva temporaneamente di efficacia, fino alla sua definizione, la previa ordinanza di demolizione (*cf.* Cons. Stato, VI, n. 3308 del 2017 e n. 5669 del 2020) o finanche rende definitivamente inefficace la misura demolitoria, costringendo l'amministrazione a rimettere l'ordinanza, in caso di rigetto dell'istanza (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Campania, VIII, n. 3631 del 2017, Tribunale amministrativo regionale Puglia-Lecce, III, n. 2863 del 2015).

Ne consegue che l'eventuale accoglimento dei motivi aggiunti avverso il silenzio-diniego inciderebbe anche sulla lite introdotta col ricorso avverso l'ordinanza di demolizione d'ufficio n. ... e la correlata sanzione pecuniaria irrogata con atto n.

Ciò renderebbe inefficace anche l'ordinanza di demolizione originaria n. ..., sebbene impugnata con gravame definitivamente respinto (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Lazio, II-*bis*, n. 10753 del 2019 e Cons. Stato, VI, n. 1064 del 2020).

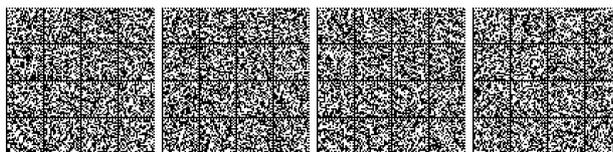
Sussiste anche la non manifesta infondatezza della questione.

Va in primo luogo evidenziato che la perentorietà della formulazione della disposizione, suffragata poi da giurisprudenza sostanzialmente unanime sul punto, a valere come «diritto vivente» (*cf.* sulla nozione, tra le altre, Corte Costituzionale, n. 32 del 2020) - anche se appena prima è precisato che occorrerebbe un'adeguata motivazione - non appare consentire un'interpretazione che si discosti dalla ritenuta formazione di un silenzio-diniego provvedimentale e che valga dunque a fugare i dubbi di legittimità costituzionale di seguito prospettati; risulta in altri termini una tipizzazione *ex lege* di un atto autoritativo a valenza di reiezione, senza possibilità di configurare ad esempio la differente fattispecie del silenzio-inadempimento (*cf.*, sull'onere di verifica da parte del giudice *a quo* di un'interpretazione costituzionalmente orientata, in ultimo, Corte Costituzionale, n. 145 del 2020).

Nel merito il parametro costituzionale di raffronto è rappresentato dal combinato disposto di cui agli articoli 3, 97, comma 2, della Costituzione e quindi dai principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza agli stessi riconducibili oltre che, in via mediata, dagli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Orbene tali principi vengono tradotti a livello legislativo, tra le altre, in particolare, dalla legge n. 241 del 1990, recante norme generali in tema di procedimento e di provvedimento amministrativo, oltre che di accesso documentale.

L'istituto del silenzio-diniego appare in contrasto con molteplici dei dettami normativi in essa contenuti: con l'art. 2 laddove è previsto l'obbligo generale di concludere il procedimento attivato a istanza di parte con un provvedimento espresso, mentre nell'ipotesi in trattazione l'amministrazione è solo facoltizzata a fornire un riscontro (persino nelle ipotesi tipizzate di silenzio-accoglimento, quale quella di cui all'art. 20, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, in tema di istanza di permesso di costruire ordinario, è emerso un orientamento giurisprudenziale che ritiene giuridicamente apprezzabile l'interesse del privato a conseguire un atto esplicito - *cf.*, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale Lazio, II-*quater*, n. 7161 del 2017, II-*bis*, n. 10227 del 2019 -); con l'art. 3, ove è fissato un obbligo generale di esporre la motivazione in fatto e in diritto del provvedimento, salvo che per gli atti normativi e a contenuto generale, vicenda estranea a quella di presente trattazione, mentre nel caso in esame nessuna motivazione viene fornita dal soggetto pubblico; con l'art. 7 e seguenti di procedimentalizzazione delle fasi antecedenti alla decisione amministrativa, mentre nel caso *de quo* nessun procedimento ha luogo e nello specifico di detta sede, con l'art. 10-*bis*, concernente l'obbligo di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato, al fine di garantirne la fattiva partecipazione.



Ne discende che il predetto istituto non sembra aderire nemmeno ai suindicati superiori principi: al principio di imparzialità, non avendo il privato modo di conoscere le ragioni di rigetto della propria istanza, in relazione magari alla domanda simile di altro soggetto; al principio di buon andamento, perché l'assenza del contraddittorio procedimentale non consente una definizione più agevole e meditata delle questioni, discendente dal confronto, anche all'esito di una più completa istruttoria; al principio di trasparenza, non essendo dato sapere perché l'amministrazione ha assunto la determinazione di segno negativo e come sia maturato il suo convincimento.

A tutto ciò va aggiunto, in senso contrario al principio di ragionevolezza e al ridetto principio di buon andamento, che l'autorità potrebbe non rispondere per ragioni - che non emergono - per nulla attinenti all'infondatezza della domanda, legate ad esempio alla scarsità contingente delle proprie risorse o all'eccessivo numero delle istanze; che un provvedimento lesivo, ma del tutto privo di motivazione, rischia poi di alimenTribunale amministrativo regionalee un contenzioso evitabile, laddove il privato fosse a conoscenza delle ragioni ostative all'accoglimento della propria domanda, con conseguente possibile nuova attività amministrativa; che inoltre detta situazione crea difficoltà al privato che decide di agire in giudizio nel presenTribunale amministrativo regionalee ricorso, non conoscendosi i motivi di diniego, e anche se il diritto di difesa non è pregiudicato nel complesso, ne è reso più gravoso l'esercizio, dovendosi allargare la causa petendi alle varie possibili ipotesi di diniego, tenuto conto poi che non è comunque possibile per l'amministrazione integrare la motivazione in corso di lite con memorie e senza emettere un nuovo provvedimento (*cf.*, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale Veneto, I, n. 768 del 2010); che anche la vicenda processuale in se rischia di prolungarsi con all'occorrenza necessarie appendici istruttorie.

Tale meccanismo del silenzio-diniego rischia di produrre effetti pregiudizievoli irragionevoli anche in ambito penalistico, laddove il giudice penale dell'esecuzione, nel respingere l'istanza di sospensione o revoca dell'ordine di demolizione, fa riferimento proprio alla disposizione di cui all'art. 36, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, circa l'esito infausto dell'istanza di sanatoria (*cf.*, Corte Cass., Sez. III penale, n. 35182 del 2020).

Come noto poi nell'attuale ordinamento la regola generale vigente è quella diametralmente opposta del silenzio-assenso, fissata nell'art.20 della cennata legge n. 241 del 1990.

Ed è anche proprio con riferimento al contrapposto istituto del silenzio-assenso che possono essere apprezzati i potenziali ulteriori profili di irragionevolezza della norma oggetto del presente scrutinio, laddove si consideri che per le ipotesi relative alle domande di condono è previsto, *ex art.* 35, comma 18, della legge n. 47 del 1985, sia pure previo pagamento del dovuto e produzione della documentazione per l'accatastamento, il meccanismo del silenzio-assenso.

In sostanza nei casi di istanza di sanatoria, di cui all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, dove alla base vi è una violazione di carattere formale della normativa, perché si è realizzata l'opera senza il titolo edilizio, è previsto il silenzio-diniego; nelle ipotesi invece di domanda di condono, di cui all'art. 31 della legge n. 47 del 1985, all'art. 39 della legge n. 724 del 1994 e all'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito in legge n. 326 del 2003), dove trattasi già all'origine di violazioni di carattere sostanziale, quindi più gravi, è applicato il meccanismo ben più favorevole del silenzio-assenso.

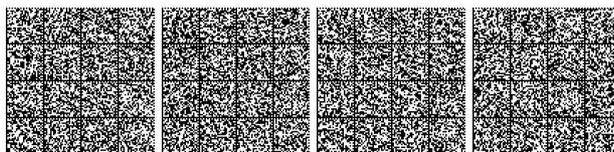
Non sembra convincente poi l'orientamento secondo cui l'obbligo di motivazione sorgerebbe solo in ipotesi di accoglimento dell'istanza di sanatoria edilizia, perché in tal caso potrebbero emergere ragioni di tutela di eventuali controinteressati e, comunque, della collettività, a fronte della determinazione amministrativa di sanare un abuso edilizio.

Invero oltre a tali esigenze, che peraltro andrebbero tutelate anche in caso di silenzio-accoglimento su istanza di permesso di costruire ordinaria, *ex art.* 20, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, occorrerebbe considerare parimenti anche, quelle che implicano una distinzione di ruoli e di funzioni tra amministrazione e giudice, apprezzabili sia in caso di assenso che di diniego.

In altri termini il giudice, secondo il principio di separazione dei poteri, ricavabile dal complesso delle disposizioni di cui alla Parte II della Costituzione e riconducibile in particolare anche agli articoli 97, 113 della stessa, non potrebbe sostituirsi all'amministrazione, provvedendo in prima battuta in luogo dell'autorità amministrativa, procedendo anche a valutazioni in varia misura discrezionali, di carattere tecnico e/o amministrativo (*cf.*, in ultimo, Corte Cass., Sezioni unite, n. 2604 del 2021).

In ambito processuale detto dato è poi confermato dalla disposizione contenuta nell'art. 34, comma 2, c.p.a., laddove è icasticamente statuito che «in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati», senza dunque possibilità per lo stesso di procedere all'attribuzione del bene della vita, quando a tale attribuzione debba pervenirsi attraverso l'esercizio della funzione autoritativa.

Ulteriore precipitato processuale del suddetto principio appare contenuto nell'art. 31, comma 3, c.p.a., ove è lasciata la possibilità all'organo giurisdizionale di pronunciarsi eventualmente anche sulla fondatezza della pretesa, ma solo quando si tratti di attività vincolata, non vi siano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non siano necessari adempimenti istruttori a carico dell'amministrazione.



È ben vero che le ultime argomentazioni spese in tema di non manifesta infondatezza, con riferimento all'ipotizzata sostituzione del giudice nelle funzioni istituzionalmente demandate all'amministrazione, potrebbero essere rapportate anche alle ipotesi *ex lege* di silenzio-accoglimento.

Può tuttavia segnalarsi in tema - oltre al fatto che l'istituto del silenzio accoglimento risulta allo stato generalizzato dal legislatore, *ex art.* 20 della legge n. 241 del 1990, diversamente da quanto accade, come meglio esposto in seguito, per il silenzio-diniego, che le esigenze di tutela del controinteressato, a fronte di un silenzio-accoglimento, possono emergere in linea generale meno frequentemente rispetto a quelle del soggetto istante direttamente inciso dal silenzio-diniego e che i motivi a supporto del silenzio-accoglimento potrebbero inoltre ricavarsi più agevolmente dalla stessa domanda del privato, in quanto fatta propria dall'amministrazione che presta assenso tacito, rispetto alla contrapposta fattispecie del silenzio-diniego - che nel contenzioso in esame viene in rilievo un'ipotesi normativa di silenzio-diniego e non di silenzio-accoglimento e che dunque è con riferimento a tale prima fattispecie che dette osservazioni vengono formulate.

Giova quindi passare in rassegna le varie fattispecie di silenzio presenti nell'ordinamento, a cui il legislatore ha in qualche misura attribuito significato di reiezione.

Orbene in base all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971 il silenzio protratto per novanta giorni dalla presentazione del ricorso gerarchico vale come suo rigetto e contro il provvedimento originario è possibile presentarsi al Tribunale amministrativo regionale e ricorso all'autorità giurisdizionale; secondo l'art. 10 della legge n. 1185 del 1967, decorso il termine di trenta giorni dalla presentazione del ricorso gerarchico avverso un provvedimento in materia di passaporto, è possibile impugnare il provvedimento stesso dinanzi al giudice competente; ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 340 del 1949, trascorsi trenta giorni dall'opposizione avverso la graduatoria per l'assegnazione di alloggi, l'opposizione si intende respinta e può presentarsi al Tribunale amministrativo regionale e ricorso all'autorità giurisdizionale (*cf.* Cons. Stato, V, n.2391 del 2020).

Trattasi dunque di tutte ipotesi differenti da quella in esame, perché attinenti a silenzi-rigetti su ricorsi all'autorità amministrativa, che consentono poi in ogni caso di impugnare il provvedimento espresso originario dinanzi al giudice competente.

In altri casi, come per l'art. 20 della legge n. 1034 del 1971, parimenti relativo al silenzio sul ricorso gerarchico, o per l'art. 33 della legge n. 426 del 1971, di previsione di silenzio-rigetto avverso i ricorsi amministrativi in tema di autorizzazioni allo svolgimento di attività commerciale, le relative disposizioni sono state abrogate, rispettivamente mediante l'art. 4, comma 1, n. 10, allegato 4, del decreto legislativo n. 104 del 2010 e l'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 114 del 1998.

(L'art. 13, comma 2, della legge n. 47 del 1985, riferito al silenzio-diniego sull'istanza di sanatoria edilizia, è stato soppresso e sostituito con l'art. 36, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, oggetto del presente scrutinio).

La previsione di cui all'art. 59 del R.D. n. 1016 del 1939, sulla richiesta di rinnovo della concessione della riserva di caccia sui propri terreni, trascorsi i termini ivi previsti, può invece ben essere intesa come fattispecie di mero silenzio-inadempimento, limitandosi il legislatore a precludere la caccia, nelle more della decisione sul ricorso ministeriale.

Quanto poi all'ipotesi di cui all'art. 55, comma 3, cod. nav., relativa alla richiesta di autorizzazione all'esecuzione di nuove opere in prossimità del demanio marittimo, la stessa è stata tramutata da silenzio-diniego in silenzio-accoglimento, per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 300 del 1992, tabella C, attuativo del summenzionato art. 20 della legge n. 241 del 1990 (*cf.* anche Corte Cass., Sez. III pen., n. 39868 del 2014).

Residuerrebbe il caso di cui all'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, di silenzio-rigetto sull'istanza di accesso agli atti.

A ben vedere però anche tale fattispecie appare differente da quella in trattazione, giacché, in disparte la previsione dell'obbligo di motivazione del diniego di accesso, di cui al precedente comma 3, trattasi, come noto, di posizione giuridica soggettiva a carattere strumentale, ovvero funzionalmente collegata ad altra posizione giuridica soggettiva (*cf.*, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale Campania, VI, n. 1970 del 2019), e in ogni caso di diritto soggettivo, come tale a tutela piena, assicurata dall'esame e dall'estrazione di copia dei documenti richiesti, *ex art.* 25, comma 1 della legge n. 241 del 1990, ben diversa dunque da quella di interesse legittimo che viene in rilievo a fronte del diniego di sanatoria edilizia.

In conclusione pertanto il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte Costituzionale, apparendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 36, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, di previsione del silenzio-diniego sull'istanza di sanatoria edilizia, dopo sessanta giorni dalla sua presentazione, in relazione agli articoli 3, oltre che 24 e 113 in via mediata, e 97 della Costituzione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.



P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 448/2020 indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 36, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, di previsione del silenzio-diniogo sull'istanza di sanatoria edilizia, dopo sessanta giorni dalla sua presentazione, in relazione agli articoli 3, oltre che 24 e 113 in via mediata, e 97 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria del Tribunale la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto, in videoconferenza, ex art. 25, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (conversione in legge n. 176 del 2020), con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, presidente;

Silvio Lomazzi, consigliere, estensore;

Ofelia Fratamico, consigliere;

Il presidente: STANIZZI

L'estensore: LOMAZZI

21C00257

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-046) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

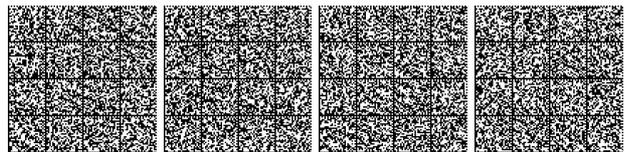
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- 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

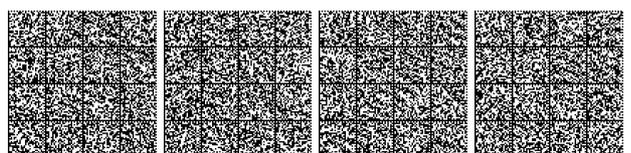
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 7,00

