

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

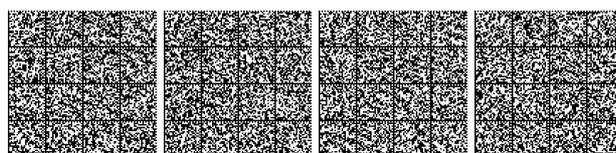
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 marzo 2022

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

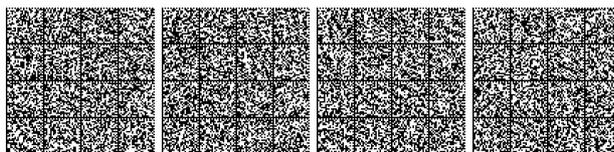




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **43.** Sentenza 12 gennaio - 24 febbraio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Contratto, atto e negozio giuridico - Tutela degli acquirenti di immobili da costruire - Diritto di prelazione - Beneficiari - Acquirenti precedenti alla richiesta, da parte del costruttore, del permesso di costruire (c.d. acquirenti sulla carta) - Esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**  
 - Decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1; legge 2 agosto 2004, n. 210, art. 1.  
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 1
- N. **44.** Ordinanza 12 gennaio - 24 febbraio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato - Istituzione della Rete multidisciplinare a suo supporto - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**  
 - Legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 11, art. 3.  
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *g*)..... Pag. 8
- N. **45.** Sentenza 11 gennaio - 28 febbraio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Norme della Regione Molise - Trabucchi - Individuazione come “beni culturali” - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**  
**Ambiente - Norme della Regione Molise - Trabucchi - Redazione dei Piani per il recupero, il ripristino e conservazione da recepire nel Piano paesaggistico regionale - Affidamento ai Comuni - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e abbassamento della tutela paesaggistica - Illegittimità costituzionale.**  
**Ambiente - Norme della Regione Molise - Trabucchi - Individuazione dei limiti dimensionali per la realizzazione di nuovi, applicati anche a quelli già esistenti - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali nonché abbassamento della tutela paesaggistica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**  
 - Legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12, artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 5, commi 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), e 2.  
 - Costituzione, artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera *s*)..... Pag. 10
- N. **46.** Sentenza 25 gennaio - 1° marzo 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Proroga generalizzata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in essere sino alla fine del 2033, comprese quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all’inizio dell’utilizzazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio, del principio di leale collaborazione e delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**



**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Determinazione dei canoni di concessione di beni demaniali marittimi per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi - Modifica dei criteri per la determinazione dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto - Determinazione dell'importo minimo - Sospensione, nelle more della revisione e aggiornamento dei canoni demaniali marittimi, dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni, nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, della competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio, dell'autonomia finanziaria regionale e delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto - Versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, della competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio, dell'autonomia finanziaria regionale e delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Imposte e tasse - "Marina resort" - Modifica del regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata irragionevolezza, violazione dell'autonomia finanziaria regionale e dei limiti alla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 48. .... Pag. 19

N. 47. Ordinanza 9 febbraio - 1° marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna - Nomina e permanenza nella carica fino all'insediamento degli organi provinciali (da eleggere entro il 1° luglio 2020) - Denunciata violazione del principio di democraticità degli enti locali - Manifesta inammissibilità della questione.**

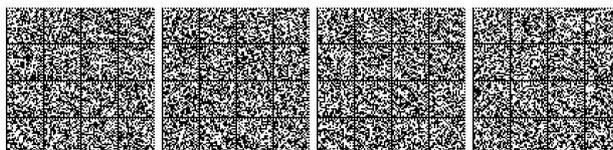
- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, primo comma, 3, 5, 114, 117, secondo comma, lettera p); legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, art. 3, primo comma, lettera b)..... Pag. 34

N. 48. Ordinanza 9 febbraio - 1° marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Oneri a carico dell'esercizio finanziario degli anni 2021, 2022 e 2023 - Modalità di copertura - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 16, art. 6 e Tabella E.
- Costituzione, art. 81, terzo comma; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8, 9 e 83. .... Pag. 36



## N. 49. Sentenza 16 febbraio - 2 marzo 2022

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Responsabilità civile diretta dei magistrati: abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie» - Quesito volto, mediante la tecnica c.d. del ritaglio, a consentire che il magistrato possa essere citato direttamente nel giudizio civile risarcitorio da parte di chi lamenti il danno - Quesito manipolativo, non interamente abrogativo, ambiguo e contraddittorio - Impossibilità di ottenere l'effetto voluto mediante la riespansione della legislazione previgente - Inammissibilità della richiesta.**

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad essa successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti: art. 2, comma 1, limitatamente alle parole "contro lo Stato"; art. 4, comma 2, limitatamente alle parole "contro lo Stato"; art. 6, comma 1, limitatamente alle parole "non può essere chiamato in causa ma"; art. 16, comma 4, limitatamente alle parole "in sede di rivalsa,,"; art. 16, comma 5, limitatamente alle parole "di rivalsa ai sensi dell'articolo 8"
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 38

## N. 50. Sentenza 15 febbraio - 2 marzo 2022

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente)» - Effetto di liceizzazione, in caso di esito referendario positivo, non circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili - Incidenza su normativa costituzionalmente necessaria, a tutela del diritto alla vita - Impossibilità di una semplice abrogazione - Inammissibilità della richiesta.**

- Codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, art. 579 (Omicidio del consenziente), comma primo, limitatamente alle parole "la reclusione da sei a quindici anni"; comma secondo, integralmente; comma terzo, limitatamente alle parole "Si applicano".
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 45

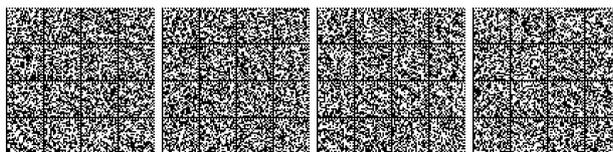
## N. 51. Sentenza 16 febbraio - 2 marzo 2022

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope» - Quesito articolato in tre parti - Effetto, per la tecnica c.d. del ritaglio utilizzata, di depenalizzare direttamente la coltivazione, anche massiva, del papavero sonnifero e delle foglie di coca, e indirettamente quella, anche massiva, della canapa - Risultato comunque disatteso dalla permanente vigenza dell'art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto del quesito - Violazione dei vincoli sovranazionali - Contraddittorietà e assenza di chiarezza del quesito e della normativa di risulta, per cui sarebbe punito con la sola multa il fatto lieve aggravato o quello non lieve, e con la multa e la reclusione il fatto lieve - Abrogazione della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida - Eterogeneità dei quesiti, laddove si propone al corpo elettorale l'abrogazione di sanzioni penali e amministrative - Inammissibilità della richiesta.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, limitatamente alle seguenti parti: art. 73, comma 1, limitatamente all'inciso "coltiva"; art. 73, comma 4, limitatamente alle parole: "la reclusione da due a sei anni e"; art. 75, comma 1, limitatamente alle parole "a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;"
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 54



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **8.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2021 - Modifiche alle norme concernenti la quantificazione e le modalità di copertura degli oneri finanziari derivanti dalle misure di stabilizzazione e di fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU).**

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Interventi per favorire la sicurezza dei luoghi della cultura - Previsione, per il rilancio dell'economia della Regione mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, dell'autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2021, di un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura.**

- Legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie), artt. 4, comma 1, e 14. ....

Pag. 63

- N. **9.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifica all'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, concernente "Limitazione delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali" - Previsioni che consentono di realizzare in zona agricola, a determinate condizioni, nuovi fabbricati, qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) - Previsione che consente, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui agli artt. 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009 conformemente alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che consente l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, nei Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti - Disciplina in base alla quale gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive non costituiscono variante urbanistica.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifica alla legge regionale n. 20 del 2001, recante "Norme generali di governo e uso del territorio" - Previsto incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980.**

- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39 ("Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 "Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee"), artt. 2, 3, 4 e 5. ....

Pag. 72



## N. 12. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 17 gennaio 2022

**Reati e pene - Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati - Effetti sulla procedibilità delle circostanze aggravanti ad effetto speciale - Introduzione dell'art. 649-bis cod. pen. (Casi di procedibilità d'ufficio) - Denunciata estensione, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, della procedibilità d'ufficio del reato di truffa, di cui all'art. 640, terzo comma, cod. pen., all'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) - Illegittimità derivata dell'art. 649-bis cod. pen. in parte qua.**

**In subordine: Reati e pene - Casi di procedibilità d'ufficio - Denunciata procedibilità d'ufficio, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, qualora ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) per i fatti perseguibili a querela di cui agli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, e 646, secondo comma, cod. pen. o aggravati dalle circostanze di cui all'art. 61, primo comma, numero 11), cod. pen.**

**In ulteriore subordine: Reati e pene - Casi di procedibilità d'ufficio - Denunciata procedibilità d'ufficio, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, qualora ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) per i fatti perseguibili a querela di cui all'art. 640, terzo comma, cod. pen.**

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 11; codice penale, art. 649-bis.....

Pag. 80

## N. 13. Ordinanza del Consiglio di Stato del 24 dicembre 2021

**Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Previsione che l'autorizzazione all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, fondata sul criterio della funzionalità rispetto alla programmazione regionale - Previsione derogatoria nel caso di modifiche, ampliamento e trasformazione, di cui all'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2017, inerenti strutture già accreditate.**

- Legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), art. 19, comma 3, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge regionale 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e dall'art. 9, comma 1, della legge regionale 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria). .....

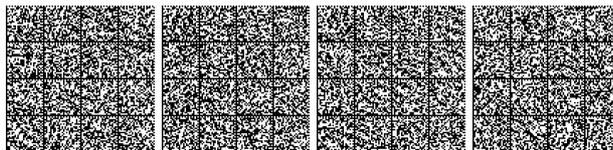
Pag. 93

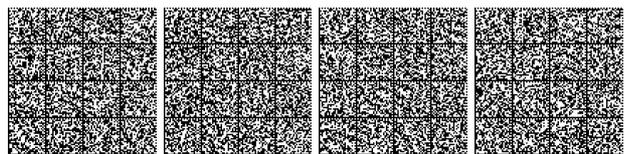
## N. 14. Ordinanza del Tribunale di Rieti dell'8 febbraio 2022

**Previdenza e assistenza - Pensioni - Soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo (nella specie, attività libero professionale di architetto) subordinata all'iscrizione ad un albo, ma non iscritti alla relativa Cassa previdenziale di categoria, essendo già iscritti in altra forma di previdenza obbligatoria in ragione di altra attività esercitata - Previsione che, in base all'interpretazione del diritto vivente, dispone nei confronti di costoro l'obbligatoria iscrizione alla Gestione separata presso l'INPS.**

- Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 2, comma 26; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.....

Pag. 102





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 43

*Sentenza 12 gennaio - 24 febbraio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contratto, atto e negozio giuridico - Tutela degli acquirenti di immobili da costruire - Diritto di prelazione - Beneficiari - Acquirenti precedenti alla richiesta, da parte del costruttore, del permesso di costruire (c.d. acquirenti sulla carta) - Esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1; legge 2 agosto 2004, n. 210, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210) e dell'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire), promosso dal Tribunale ordinario di Verona, seconda sezione civile, nel procedimento vertente tra la S. C. A. srl e altri e la F. C. società cooperativa edilizia, con ordinanza del 2 ottobre 2020, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 ottobre 2020, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Verona, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210), nonché dell'art. 1 della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire).

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che la società cooperativa edilizia F. C. era risultata assegnataria di un'unità minima di intervento (UMI) di un'area di edilizia economica popolare (area Peep), sulla quale aveva costruito ventisei alloggi.

2.1.- L'ordinanza di rimessione riporta che molti appartamenti erano stati oggetto di contratti denominati "prenotazione di alloggio", «in forza dei quali la Cooperativa si [era] impegnata a trasferire ai soci prenotatori il diritto di proprietà dietro il pagamento del corrispettivo, in parte già versato al momento della sottoscrizione della prenotazione dell'alloggio ed in parte da corrispondere al momento della sottoscrizione del contratto di vendita».

Il giudice *a quo* espone che la società cooperativa, in data 14 aprile 2010, presentava richiesta di permesso a costruire e che, di seguito, ottenuto il titolo abilitativo (il 7 febbraio 2011) e poi il certificato di agibilità, nel luglio 2013 assegnava provvisoriamente e consegnava ai soci prenotatori i rispettivi alloggi. Non provvedeva, invece, all'assegnazione definitiva degli immobili e al trasferimento della proprietà.

2.2.- Il rimettente prosegue nella narrazione dei fatti, riferendo che, con atto trascritto in data 20 ottobre 2017, l'intero complesso edilizio veniva pignorato e che, nel corso del procedimento esecutivo, il professionista delegato constatava l'occupazione di alcuni lotti da parte dei soci prenotatori. I detentori degli immobili depositavano, in particolare, istanze volte a ottenere il riconoscimento del diritto di prelazione di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e il professionista delegato chiedeva al giudice dell'esecuzione di pronunciarsi sulla spettanza di tale diritto e sulle modalità del suo esercizio.

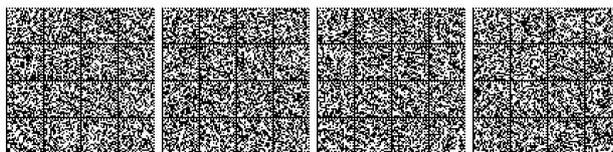
2.3.- Il Tribunale rimettente espone che, con decreto pronunciato ai sensi dell'art. 591-*ter* del codice di procedura civile, il giudice dell'esecuzione disponeva la vendita degli immobili con indicazione, nell'avviso di vendita, dell'esistenza di un diritto di prelazione a favore dei soli assegnatari degli alloggi, i cui atti di prenotazione risultassero conclusi dopo la richiesta di permesso di costruire. Tale provvedimento formava oggetto di reclamo da parte di diciotto soci, i cui contratti di prenotazione erano stati stipulati in data antecedente alla presentazione della richiesta di permesso di costruire da parte della società cooperativa. Il giudice dell'esecuzione, disposta la riunione di tutti i reclami, li rigettava, ritenendo che il diritto di prelazione, di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, spettasse solo a favore degli acquirenti di immobili da costruire rientranti nella definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*) del medesimo decreto legislativo e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 2004.

2.4.- Il rimettente riporta, inoltre, che, avverso la citata ordinanza di rigetto, proponevano reclamo ex art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. quasi tutti i soci che si erano già opposti al decreto del giudice dell'esecuzione, i quali prospettavano un'interpretazione estensiva dell'art. 9 del d.lgs. n. 122 del 2005, tale da «rendere possibile il riconoscimento del diritto di prelazione a prescindere dall'antiorità della stipula del contratto rispetto alla richiesta del titolo abilitativo».

3.- Nel decidere su quest'ultimo reclamo, il giudice *a quo* solleva l'odierna questione di legittimità costituzionale, ritenendo di non poter condividere l'interpretazione estensiva proposta dai reclamanti e di dover, invece, accogliere gli argomenti esposti dal giudice dell'esecuzione.

Sottolinea, in particolare, il ruolo centrale delle definizioni di cui all'art. 1 del decreto legislativo che «hanno la funzione di perimetrare l'ambito di applicazione della tutela prevista dal legislatore alle fattispecie in esse riportate» e che sono un «chiaro indice della volontà di applicare le definizioni a ogni fattispecie normativa e non soltanto a quelle che esplicitamente richiamano al loro interno le parole oggetto di definizione».

Rileva poi che il censurato art. 9, comma 1, considera destinatario della tutela l'acquirente, che l'art. 1, comma 1, lettera *a*), definisce come la «persona fisica che sia promissaria acquirente o che acquisti un immobile da costruire, ovvero che abbia stipulato ogni altro contratto [avente a oggetto] un immobile da costruire, ovvero colui il quale, ancorché non socio di una cooperativa edilizia, abbia assunto obbligazioni con la cooperativa medesima per ottenere l'assegnazione in proprietà o l'acquisto della titolarità di un diritto reale di godimento su di un immobile da costruire».



Aggiunge, inoltre, che la necessità di leggere l'art. 9, comma 1, in combinato disposto con l'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005 emerge dallo stesso art. 9, «il quale espressamente disciplina il concorso tra l'esercizio del diritto di prelazione del promittente acquirente e l'escussione della fideiussione in relazione agli acconti pagati al costruttore».

Infine, considera decisivo, al fine di escludere che l'art. 9 possa avere «un ambito applicativo eccentrico rispetto al testo della legge in cui è inserito», che la legge n. 210 del 2004 abbia limitato la delega al Governo alla tutela dei soli diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili, per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti ultimata.

4.- Esclusa l'interpretazione estensiva della norma censurata, il rimettente ritiene la questione di legittimità costituzionale rilevante, poiché dalla sua decisione dipenderebbe il possibile accoglimento dei reclami proposti, con l'eventuale riconoscimento, in favore dei reclamanti, del diritto di prelazione di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005.

5.- Tanto premesso, e passando ad argomentare la non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa la medesima esigenza di tutela dell'acquirente, che risponda ai requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, rispetto a chi si trovi nelle medesime condizioni ivi descritte, fatta salva la mera circostanza di aver concluso il contratto prima che il costruttore presentasse la richiesta per il titolo edilizio abilitativo. «Si tratta di rilievo - osserva il rimettente - che porta a revocare in dubbio la rispondenza ai dettami costituzionali, ed in particolare al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, degli artt. 1, comma 1, lett. *d*), e 9 del D.lgs. n. 122/2005, nonché dell'art. 1 della l. n. 210/2004».

5.1.- In particolare, il giudice *a quo* sottolinea che la fattispecie delineata dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 presuppone l'avvenuta consegna dell'immobile e che l'alloggio sia stato adibito ad abitazione principale propria, del coniuge o di un proprio parente di primo grado. Ciò attesterebbe come «la concretezza dell'operazione immobiliare a suo tempo progettata, l'affidamento riposto dall'acquirente nel buon esito del programma negoziale, e quindi nel trasferimento in suo favore della proprietà del bene [e] le esigenze di tutela del medesimo acquirente [siano] presenti in massimo grado», tanto più che risultano pagati molti acconti e che il progetto sarebbe compiuto in un contesto di piena regolarità sotto il profilo urbanistico.

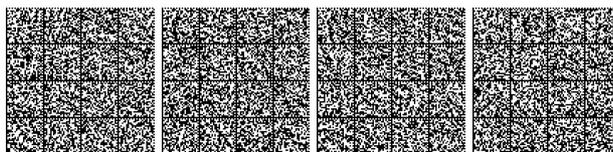
Tali ragioni differenzierebbero in maniera radicale l'assetto di interessi, sotteso all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, rispetto a quello implicato nella disciplina dell'art. 2 del medesimo decreto legislativo, oggetto di una sentenza di non fondatezza pronunciata da questa Corte (sentenza n. 32 del 2018). In tale ipotesi, è stata reputata non irragionevole la previsione dell'obbligo in capo al costruttore di procurare il rilascio e di consegnare all'acquirente una fideiussione a beneficio del solo acquirente che abbia stipulato l'atto dopo che la controparte aveva almeno presentato la richiesta di permesso di costruire. Questa Corte ha, infatti, ritenuto che «il solo avvio del procedimento amministrativo [darebbe] concretezza all'iniziativa edificatoria del promittente alienante [il che aggiungerebbe] una qualitas alla cosa futura promessa in vendita, [che] costituisce di per sé un fattore rassicurante ed un indiretto incentivo all'acquisto per il promittente acquirente, persona fisica, radicando in quest'ultimo un affidamento maggiore nella determinazione di assentire l'impegno contrattuale di acquisto dell'immobile da costruire assumendone i relativi oneri economici».

5.2.- Da ultimo il rimettente, nel rilevare che la tutela accordata dall'art. 9, comma 1, vale a dire il diritto di prelazione in ipotesi di vendita all'incanto, non richiede di essere apprestata al momento della stipula del contratto, né comporta oneri a carico del costruttore, conclude che «non appare pertanto ragionevole ancorarne il riconoscimento alla situazione esistente al momento della stipula del contratto piuttosto che a quello dell'esercizio del diritto, ovvero a quello della consegna del bene, sì da correlare a tale momento la verifica della sua necessaria regolarità sotto il profilo urbanistico».

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate non fondate.

Secondo l'Avvocatura, le due fattispecie che l'ordinanza di rimessione chiede di equiparare sarebbero tra di loro differenti e, dunque, risulterebbe «assolutamente ragionevole la diversità di disciplina oggetto della censura in esame».

Il dato caratterizzante la fattispecie dell'immobile da costruire sarebbe costituito dalla sua collocazione all'interno di un procedimento amministrativo di rilascio del permesso a costruire. Solo il promissario acquirente da chi abbia almeno presentato richiesta di permesso di costruire avrebbe maturato uno specifico grado di meritevolezza dell'affidamento a fronte dell'assunzione del vincolo contrattuale, «affidamento che è stato ritenuto degno di maggior tutela» dal legislatore, poiché al momento dell'acquisto c'era una maggiore possibilità di soddisfacimento degli interessi dell'acquirente a conseguire una determinata abitazione.



L'Avvocatura, inoltre, rileva che la prelazione sarebbe uno strumento di tutela «che nasce con il rapporto negoziale che si instaura con il preliminare e che lo accompagna per tutto il suo svolgimento». Viceversa, le circostanze successive - ossia che l'*iter* amministrativo sia stato avviato e che l'immobile sia stato costruito - sarebbero mere «evenienze fattuali» del tutto irrilevanti.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 2 ottobre 2020, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Verona, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210), nonché dell'art. 1 della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire).

2.- Il giudice rimettente riferisce che la società cooperativa F. C. aveva stipulato con alcuni soci contratti di prenotazione di alloggio, «in forza dei quali la Cooperativa si [era] impegnata a trasferire ai soci prenotatari il diritto di proprietà dietro il pagamento del corrispettivo, in parte già versato al momento della sottoscrizione della prenotazione dell'alloggio ed in parte da corrispondere al momento della sottoscrizione del contratto di vendita», di immobili che la società si era obbligata a costruire su un'area di edilizia economica popolare.

Nel provvedimento introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale, il giudice riporta che la società, formulata la richiesta di permesso a costruire e poi ottenuti il titolo abilitativo e il certificato di agibilità, nel luglio 2013 assegnava provvisoriamente e consegnava ai soci prenotatari i rispettivi alloggi, senza provvedere ancora all'assegnazione definitiva degli immobili, né al trasferimento della proprietà.

Il rimettente inoltre espone che, con atto trascritto in data 20 ottobre 2017, l'intero complesso edilizio veniva pignorato e nel corso del procedimento esecutivo il professionista delegato rilevava che diciotto lotti risultavano occupati dai soci prenotatari degli alloggi, i quali avevano depositato istanze dirette al riconoscimento del diritto di prelazione di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005. Chiedeva, pertanto, al giudice dell'esecuzione di pronunciarsi sulla spettanza di tale diritto e sulle modalità del suo esercizio. Sia la decisione assunta dal giudice dell'esecuzione con decreto pronunciato ex art. 591-ter del codice di procedura civile, sia la successiva ordinanza emanata dal medesimo giudice a seguito di reclamo rigettavano l'istanza sul presupposto che il diritto di prelazione spettasse, ai sensi dell'art. 9 sopra citato, a favore dei soli soggetti acquirenti di immobili da costruire, come definiti dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), del medesimo decreto legislativo e dall'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 2004.

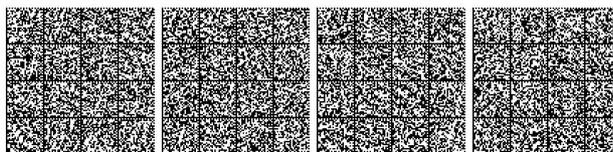
Il rimettente espone che, avverso tale ultimo provvedimento di rigetto, proponevano reclamo ex art. 669-terdecies cod. proc. civ. quasi tutti i soci che si erano già opposti al decreto del giudice dell'esecuzione, prospettando un'interpretazione estensiva dell'art. 9 del d.lgs. n. 122 del 2005, tale da ricomprendere anche gli acquirenti di immobili per i quali, al momento dell'acquisto, non fosse stato ancora richiesto il permesso di costruire.

3.- Nel decidere su tale ultimo reclamo, il giudice rimettente esclude l'interpretazione estensiva proposta dai reclamanti e solleva l'odierna questione di legittimità costituzionale.

3.1.- In punto di rilevanza, ritiene che dalla decisione della questione di legittimità costituzionale dipendano il possibile accoglimento dei reclami proposti e il conseguente riconoscimento, in favore dei reclamanti, del diritto di prelazione di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa la medesima esigenza di tutela dell'acquirente, che risponde ai requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, rispetto a chi si trovi nelle medesime condizioni ivi descritte, fatta salva la mera circostanza di aver concluso il contratto di acquisto prima che il costruttore presentasse la richiesta per il titolo edilizio abilitativo. «Si tratta di rilievo - osserva il rimettente - che porta a revocare in dubbio la rispondenza ai dettami costituzionali, ed in particolare al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, degli artt. 1, comma 1, lett. *d*), e 9 del D.lgs. n. 122/2005, nonché dell'art. 1 della l. n. 210/2004».

Sempre a sostegno della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sottolinea inoltre che, nel contesto dell'art. 9, «la concretezza dell'operazione immobiliare a suo tempo progettata, l'affidamento riposto dall'acquirente nel buon esito del programma negoziale, e quindi nel trasferimento in suo favore della proprietà del bene, le esigenze di tutela del medesimo acquirente, sono presenti in massimo grado», poiché non solo sono stati pagati molti acconti e il progetto è stato portato ad attuazione in un contesto di piena regolarità sotto il profilo urbanistico, ma soprattutto i soci hanno adibito l'immobile ad abitazione propria, del coniuge o di parente entro il primo grado.



Pertanto, il rimettente ritiene che «non appare ragionevole ancorarne il riconoscimento alla situazione esistente al momento della stipula del contratto piuttosto che a quello dell'esercizio del diritto, ovvero a quello della consegna del bene, sì da correlare a tale momento la verifica della sua necessaria regolarità sotto il profilo urbanistico».

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Secondo la difesa erariale, le due fattispecie che l'ordinanza di rimessione chiede di equiparare sarebbero tra di loro differenti, «con la conseguenza che [sarebbe] assolutamente ragionevole la diversità di disciplina oggetto della censura in esame».

In particolare, l'Avvocatura rimarca che la prelazione è uno strumento di tutela «che nasce con il rapporto negoziale che si instaura con il preliminare e che lo accompagna per tutto il suo svolgimento». Pertanto, ai fini dell'affidamento, non si potrebbe far riferimento al buon esito dell'iniziativa imprenditoriale, ma solo alla situazione esistente al momento della stipula del contratto.

5.- Al fine di procedere all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale sollevata, è opportuno premettere una rapida disamina del quadro normativo di riferimento.

5.1.- Il d.lgs. n. 122 del 2005, attuativo della legge delega n. 210 del 2004, ha inteso potenziare, rispetto al normale apparato dei rimedi civilistici, la tutela di persone fisiche che, nel destinare i propri risparmi all'acquisto di un'abitazione, si espongono a rischi, particolarmente elevati, connessi a operazioni economiche aventi a oggetto immobili «ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire il rilascio del certificato di agibilità».

Il quadro dei rimedi offerti scandisce differenti momenti dell'articolata vicenda.

Alcune tutele sono correlate alla stipula del contratto a effetti obbligatori o reali differiti (artt. 2, 3 e 6); altre operano all'atto del trasferimento della proprietà (art. 4) o in vista del contratto a effetti traslativi (artt. 7 e 8); altre ancora scaturiscono *ex lege* al verificarsi di particolari circostanze successive all'originario atto di acquisto (artt. 9, 10, 12).

Tale apparato di tutele, nel suo complesso, è rivolto all'obiettivo di proteggere il risparmio, in attuazione dell'art. 47 Cost. Alcune norme, tuttavia, quali gli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 122 del 2005, perseguono anche la primaria esigenza di difendere il diritto inviolabile all'abitazione (art. 2 Cost.).

5.2.- Deve, di seguito, ulteriormente precisarsi che tanto l'art. 1, comma 1, della legge delega n. 210 del 2004, quanto la norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005 riferiscono la nozione di immobile da costruire - che delimita sul piano oggettivo l'ambito delle tutele - a immobili che si connotano non solo in quanto siano da edificare o perché la loro costruzione non sia stata ancora ultimata, ma anche perché sia stato «richiesto il permesso di costruire».

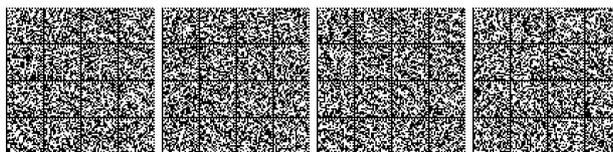
5.3.- In relazione a quest'ultimo profilo di qualificazione giuridica della res, che esclude dalla disciplina gli acquirenti cosiddetti "su carta", questa Corte, con la sentenza n. 32 del 2018, ha ritenuto non irragionevole tale delimitazione del raggio di tutela, avendo riguardo alla specifica *ratio* delle norme relative all'obbligo del costruttore di prestare fideiussione in concomitanza con la stipula del contratto di acquisto a effetti obbligatori o reali differiti.

In particolare, il richiamato obbligo - correlato al rimedio della nullità di protezione, posta a difesa dell'acquirente, in quanto contraente debole - copre il duplice rischio della crisi del costruttore (nei termini specificati dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 122 del 2005) o che questi non rilasci, all'atto del trasferimento della proprietà, la polizza assicurativa di cui al successivo art. 4, nel qual caso la fideiussione garantisce la restituzione di tutte le somme e i corrispettivi versati al costruttore in anticipo rispetto al prodursi dell'efficacia traslativa.

Ebbene, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, in ragione della mancata estensione della tutela anche all'acquirente "su carta", questa Corte ha ritenuto che «la normativa censurata persegu[a] la finalità di approntare una garanzia specifica dell'affidamento, meritevole di tutela, che l'acquirente ripone nell'effettiva realizzazione (o completamento, se già iniziata) della costruzione dell'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita; affidamento indotto dalla circostanza dell'intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta per il suo ottenimento». Di conseguenza, ha rilevato che «il solo avvio del procedimento amministrativo mediante la richiesta di permesso di costruire aggiunge [...] concretezza all'iniziativa edificatoria del promittente alienante [...], radicando [nell'acquirente] un affidamento maggiore nella determinazione di assentire l'impegno contrattuale di acquisto dell'immobile da costruire assumendone i relativi oneri economici».

In definitiva, con riferimento alla tutela costituita dall'obbligo del costruttore di prestare fideiussione, questa Corte, a latere della primaria funzione di protezione del risparmio dell'acquirente, ha ravvisato anche la *ratio* di favorire affidamenti già consolidati, in quanto collocati in un percorso di legalità.

5.4.- Giunge ora nuovamente all'esame di questa Corte il dubbio di legittimità costituzionale relativo al carattere discriminatorio dell'esclusione degli acquirenti "su carta" dal raggio della disciplina, ma questa volta - diversamente dalla questione esaminata con la sentenza n. 32 del 2018 - la censura riguarda la differente tutela offerta dall'art. 9 del d.lgs. n. 122 del 2005.



Tale disposizione introduce, in particolare, un diritto di prelazione, da far valere nell'ambito della vendita forzata dell'immobile, conseguente alla situazione di crisi del costruttore, diritto che sorge *ex lege* al verificarsi dei seguenti presupposti.

In primo luogo, l'immobile deve essere stato consegnato, a titolo di possesso o di detenzione, in base alle differenti circostanze in cui opera la tradizione.

In secondo luogo, l'immobile deve essere stato adibito dall'acquirente (o dal promissario acquirente) ad abitazione principale per sé, per il coniuge o per un proprio parente in primo grado.

Infine, secondo la ricostruzione del rimettente, il diritto di prelazione può essere fatto valere solo da coloro che abbiano acquistato un immobile da costruire, rientrando nella definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, con l'esclusione, dunque, di coloro che, pur avendo acquistato un immobile non ancora edificato o la cui costruzione non risulti ultimata, avevano nondimeno stipulato il contratto prima che il costruttore presentasse la richiesta di permesso di costruire.

Fra le motivazioni addotte dal giudice *a quo* nel sostenere la richiamata interpretazione e, dunque, nel ritenere che la definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005 delimiti, sul piano oggettivo, tutte le tutele predisposte dal legislatore delegato nel medesimo provvedimento, risulta decisivo l'argomento fondato sul riferimento alla legge di delega. La legge n. 210 del 2004, infatti, all'art. 1, comma 1, dispone testualmente che la delega al Governo a emanare uno o più decreti legislativi riguarda «norme per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità».

La citata disposizione è, dunque, esplicita nel delimitare, con un contenuto poi refluito nella norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, l'intero raggio della «tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili» da costruire, il che esclude la possibilità di interpretare le norme del decreto legislativo al di fuori dei presupposti indicati nella delega.

La ricostruzione ermeneutica del rimettente trova, del resto, conferma nella giurisprudenza di legittimità, secondo la quale «[i]l perimetro di applicazione della nuova disciplina di tutela introdotta dal D.lgs. n. 122/2005 si trova delineato nell'art. 1» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 10 marzo 2011, n. 5749, nello stesso senso Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 1° dicembre 2016, n. 24535).

6.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge n. 120 del 2004, 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

Deve, in particolare, accogliersi la censura relativa alla irragionevole disparità di trattamento fra coloro che si trovano nelle condizioni richieste dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e coloro che parimenti possiedono i requisiti previsti dalle citate norme, fuorché per la circostanza di aver concluso il contratto di acquisto dell'immobile a efficacia obbligatoria o reale differita prima che il costruttore avesse presentato la richiesta di permesso di costruire.

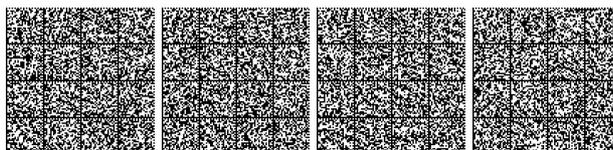
6.1.- Si deve, in proposito, premettere che la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito, in termini generali, che se «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (sentenza n. 89 del 1996; di seguito, sentenze n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2000).

6.2.- Alla luce della giurisprudenza citata, occorre, pertanto, indagare la *ratio* dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e l'assetto degli interessi in cui si colloca il diritto di prelazione, onde comparare le due categorie di acquirenti poste a confronto e verificare se la diversità di trattamento palesi una irragionevolezza, in contrasto con il principio di uguaglianza.

La norma in esame non appresta, invero, protezione a chi nutra un mero affidamento nella realizzazione dell'immobile, come nel caso della tutela offerta dall'obbligo del costruttore di prestare la fideiussione, rispetto al quale la citata sentenza n. 32 del 2018 ha ritenuto non irragionevole l'esclusione dalla disciplina di affidamenti meno consolidati e, pertanto, meno meritevoli di tutela.

Al contrario, il diritto di prelazione sorge *ex lege* sul duplice presupposto che l'immobile sia stato realizzato e che l'alloggio sia stato destinato, dopo la consegna, ad abitazione principale dell'acquirente o del coniuge o di un parente in primo grado.

Il diritto di prelazione, attraverso la pretesa a essere preferiti a parità di condizioni nella vendita forzata, persegue, dunque, la finalità di preservare un interesse giuridico attuale, il diritto inviolabile all'abitazione, che scaturisce, sul presupposto dell'avvenuta consegna dell'immobile all'acquirente o al promissario acquirente, dalla destinazione dell'alloggio a soddisfare un bisogno esistenziale primario della persona e della sua famiglia.



E invero, questa Corte, «sin dalla sentenza n. 404 del 1988 (si vedano di seguito, fra le altre, sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e l'ordinanza n. 76 del 2010)» (sentenza n. 112 del 2021), ha «incluso nel catalogo dei diritti inviolabili» della persona il diritto all'abitazione, che «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988 e, di recente, sentenze n. 128 del 2021 e n. 44 del 2020), poiché è compito dello Stato assicurare «che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988).

Se, dunque, il diritto all'abitazione trae origine, nella fattispecie disegnata dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, dalla consegna dell'immobile all'acquirente o al promissario acquirente e dalla sua destinazione al bisogno abitativo, in presenza di tali circostanze resta identico il diritto inviolabile da tutelare, sia che l'originario acquisto dell'immobile fosse avvenuto dopo che il costruttore aveva presentato la domanda di permesso di costruire sia che fosse stato stipulato prima.

6.3.- Deve poi aggiungersi che, nel momento in cui si integrano *ex lege* i presupposti costitutivi del diritto di prelazione, la sorte del procedimento amministrativo relativo all'immobile risulta indipendente e indifferente rispetto alle vicende civilistiche.

L'eventuale conclusione dell'*iter* amministrativo o la sua legittimità sono circostanze che prescindono e non sono condizionate dal fatto che il contratto di acquisto fosse stato concluso prima o dopo la mera presentazione della richiesta del permesso di costruire.

Anche sotto questa angolatura, non si ravvisa, dunque, alcuna ragione che possa giustificare un differente trattamento nella tutela offerta dalla prelazione al diritto di abitazione delle due categorie di acquirenti.

6.4.- Da ultimo, l'esito non cambia se si confronta l'incidenza della tutela riferita alle due categorie di acquirenti rispetto all'assetto degli altri interessi implicati nella disciplina dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005.

Il diritto di prelazione non impone, invero, obblighi in capo alla controparte contrattuale, il costruttore, mentre coinvolge gli interessi dei creditori procedenti e dei terzi offerenti nella vendita forzata. Tali interessi non solo sono estranei al contesto nel quale si era svolto l'originario atto di acquisto, ma oltretutto subiscono un condizionamento, per effetto della prelazione, che non muta a seconda che la tutela venga riferita ai titolari di un diritto all'abitazione, che siano acquirenti di immobili ascrivibili alla definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), o agli acquirenti "su carta".

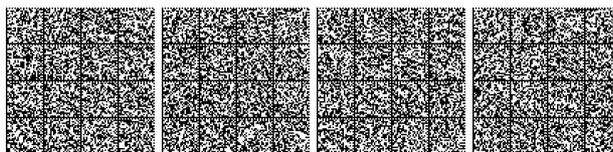
I creditori procedenti restano comunque soddisfatti in misura non diversa da quella che sarebbe stata loro altrimenti garantita, dato che il diritto di prelazione sull'immobile è riconosciuto all'acquirente al prezzo definitivo raggiunto nell'incanto, all'esito della procedura esecutiva. A loro volta, i terzi aggiudicatari non sopportano particolari rischi poiché, se l'autorità che procede alla vendita forzata assegna l'immobile al titolare del diritto di prelazione, essi non versano il prezzo, mentre, ove l'aggiudicazione avvenga definitivamente in loro favore, il titolare del diritto di prelazione non potrà comunque giovare del diritto di riscatto (art. 9, comma 5).

6.5.- Alla luce, dunque, della *ratio* sottesa all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005 e dell'assetto di interessi coinvolti nella sua disciplina, emerge una irragionevole disparità di trattamento fra gli acquirenti di immobili da costruire e gli acquirenti di immobili, che sono pur sempre da costruire, ma non rientrano nella definizione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005 e nella previsione della legge delega, solo perché il contratto di acquisto a effetti obbligatori o reali differiti viene concluso prima della presentazione della richiesta di permesso di costruire.

Né il rinvio che il censurato art. 9 opera al precedente art. 2 (in materia di fideiussione) può sconfessare un tale esito, poiché le due fattispecie non si collocano in logica dipendenza: il diritto di prelazione può essere esercitato anche (e non soltanto) nel caso in cui l'acquirente abbia già escusso la fideiussione, sicché la norma non esclude che possa essere esercitato anche se non vi sia alcuna fideiussione da escutere.

Semmai, deve rilevarsi che proprio la mancanza della tutela offerta dalla fideiussione rende l'acquirente "su carta" ancor più bisognoso della protezione offerta dal diritto di prelazione. In una situazione in cui difficilmente può recuperare, con gli ordinari strumenti civilistici, quanto ha corrisposto al costruttore, oramai insolvente, a titolo di anticipazione del prezzo (o addirittura come pagamento integrale del prezzo, se l'acquisto definitivo era avvenuto ed era stato poi reso inefficace), risulta palesemente irragionevole negare all'acquirente che abiti nell'immobile, sottoposto a vendita forzata, il diritto a essere preferito a parità di condizioni, offrendo peraltro nuovamente un prezzo nell'ambito di tale vendita.

7.- Tanto premesso, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge n. 205 del 2005; 1, comma 1, lettera *d*), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, nella parte in cui non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire); 1, comma 1, lettera d) e 9, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210), nella parte in cui non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220043

n. 44

*Ordinanza 12 gennaio - 24 febbraio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato - Istituzione della Rete multidisciplinare a suo supporto - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 11, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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. 3 della legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 11 (Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-11 agosto 2020, depositato in cancelleria il 7 agosto 2020, iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udita nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 6-11 agosto 2020 e depositato il 7 agosto 2020 (reg. ric. n. 67 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 11 (Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione;

che l'impugnato art. 3 della legge reg. Liguria n. 11 del 2020 prevede che «[i]l Garante, tramite il supporto della relativa struttura organizzativa, provvede all'istituzione della Rete multidisciplinare di supporto e di tutela delle vittime di reato, quale organismo consultivo del Garante composto dai rappresentanti delle associazioni, organizzazioni, servizi e istituzioni che, a vario titolo, operano in Liguria, ai fini della tutela, del supporto e della protezione delle vittime di reato»;

che, ad avviso del ricorrente, poiché «tra le istituzioni che operano a tutela delle vittime di reato devono ritenersi ricompresi anche apparati statali, data la formulazione del tutto generica e generalizzata della norma regionale, quest'ultima finisce per disporre l'attribuzione di funzioni [*recte*: funzioni] ad organi dello Stato, incidendo sulle loro competenze e sulla loro organizzazione»;

che, secondo il ricorrente, per tale ragione la disposizione impugnata lederebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.;

che, in particolare, sarebbe un principio costantemente ribadito nella giurisprudenza costituzionale quello in base al quale «le regioni non possono prevedere unilateralmente, pur nell'esercizio di competenza [*recte*: competenze] legislative concorrenti o residuali, forme di collaborazione su attribuzioni conferite alla competenza dello Stato»;

che, ad avviso della difesa statale, tali forme di collaborazione devono trovare fonte e presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, «non potendo le regioni disporre unilateralmente degli uffici e degli organi dell'apparato statale» (vengono richiamate le sentenze n. 35 del 2011 e n. 167 del 2010 di questa Corte);

che la Regione Liguria non si è costituita in giudizio;

che, in prossimità dell'udienza pubblica del 25 maggio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato istanza di rinvio della trattazione della questione, al fine di valutare, alla luce delle modifiche apportate alla disposizione impugnata dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 2 aprile 2021, n. 3, recante: «Modifiche alla legge regionale 1° giugno 2020, n. 11 (Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato)», l'esistenza dei presupposti per la rinuncia al ricorso;

che, dopo il rinvio a nuovo ruolo disposto dal Presidente della Corte costituzionale con decreto del 19 maggio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 12 luglio 2021.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 12 luglio 2021, sul presupposto che, in conseguenza dello *ius superveniens*, la Regione «ha modificato le disposizioni impuginate eliminando i profili di illegittimità sollevati» e che «la legge impugnata risulta non aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza», sicché «è venuto meno l'interesse alla declaratoria di incostituzionalità richiesta»;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 51 del 2021, n. 226 del 2020, n. 244, n. 60 e n. 55 del 2018, n. 223, n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220044

N. 45

*Sentenza 11 gennaio - 28 febbraio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Molise - Trabucchi - Individuazione come “beni culturali” - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Molise - Trabucchi - Redazione dei Piani per il recupero, il ripristino e conservazione da recepire nel Piano paesaggistico regionale - Affidamento ai Comuni - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e abbassamento della tutela paesaggistica - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Molise - Trabucchi - Individuazione dei limiti dimensionali per la realizzazione di nuovi, applicati anche a quelli già esistenti - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali nonché abbassamento della tutela paesaggistica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12, artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 5, commi 1, lettere a), b), c) e d), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s).

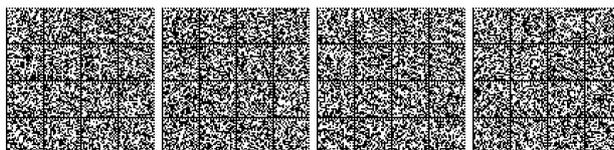
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 gennaio 2021, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2021, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;  
uditi l'avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 3 del reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano).

Il ricorrente premette che il «“trabucco” (o “trabocco”)» è una macchina da pesca, completamente realizzata in legno, consistente in «una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino, collegata per mezzo di una passerella con la riva», e spesso dotata di piccolo locale (o «“capanno”») con funzioni di deposito per le attrezzature da pesca. Si tratta di una «architettura “povera”, non normata nella sua tecnologia costruttiva», che è caratteristica delle coste abruzzesi meridionali (area teatina), molisane e pugliesi (Gargano). Riguardo al territorio molisano, l'esistenza di questo manufatto «è documentata [...] a Termoli già a partire dalla prima metà del XIX secolo», mentre, presso gli altri Comuni litoranei della Regione, non ne risulterebbe la presenza, né in tempi antichi, né ai giorni nostri.

Osserva il ricorrente che i trabucchi «rivestono interesse sia sotto il profilo culturale che paesaggistico». Essi, infatti, da un lato, possono «essere dichiarati di interesse culturale dal Ministero per i beni e le attività culturali», con conseguente sottoposizione alle disposizioni di tutela contenute nella Parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Ogni intervento di trasformazione di tali beni, pertanto, è sottoposto all'autorizzazione della Soprintendenza (art. 21 del d.lgs. n. 42 del 2004).

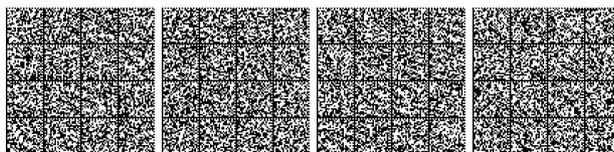
Al tempo stesso, questi manufatti - aggiunge il ricorrente - sono soggetti anche alla tutela paesaggistica, ai sensi della Parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004, «in quanto ricadono nella fascia costiera vincolata *ope legis* ai sensi del comma 1, lett. a), dell'art. 142 del medesimo Codice».

Ancora, gli ambiti territoriali ove sono ubicati i trabucchi risulterebbero «sottoposti alle disposizioni del Piano territoriale paesistico di area vasta (PTPAAV) n. 1 Fascia costiera», la cui approvazione equivarrebbe a dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi della Parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004, come del resto stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali). Nell'intero ambito territoriale denominato “A2N1”, classificato tra le «aree del sistema insediativo con valore percettivo alte», sono ammessi - a norma della disciplina di piano ricordata - interventi di sola manutenzione e restauro delle strutture edilizie esistenti, senza alcuna alterazione delle caratteristiche visive e paesaggistiche.

In tale quadro - riferisce il ricorrente - già la legge della Regione Molise 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana), aveva stabilito interventi di recupero dei trabucchi esistenti, oltre che la realizzazione di nuovi, mantenendosi tuttavia entro i limiti della potestà legislativa riconosciuta alle Regioni, in quanto si tratterebbe di una normativa volta all'incremento della tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale «nel quadro dei principi ricavabili dalla disciplina statale».

Con la nuova legge regionale, oggetto di impugnativa, la Regione Molise avrebbe invece introdotto disposizioni «del tutto esorbitanti rispetto alle attribuzioni legislative dell'Ente, oltre che distoniche rispetto alla normativa precedente».

Pur nella consapevolezza che questa Corte, con la sentenza n. 138 del 2020, «ha riconosciuto la legittimità» di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 71/2001 (Rifinanziamento



della legge regionale n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabucchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della legge regionale n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina)», il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le affermazioni di quella sentenza «non si attaglino» alla nuova legge molisana sui trabucchi, la quale solo in apparenza si limiterebbe a regolare la valorizzazione di tali manufatti.

1.1.- Di conseguenza, il ricorrente impugna, anzitutto, l’art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Definizione, obiettivi e finalità», lamentando la violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 4 (per quanto tale articolo non risulti riportato nel dispositivo del ricorso), 10, 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, costituenti «normativa interposta». In particolare, il comma 2 di tale disposizione - nel prevedere che «[i] trabucchi e l’area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004» - travalicherebbe la competenza regionale, in quanto «non spetta alla Regione definire quali beni siano sottoposti alla normativa di tutela». Ciò, in base a quanto affermato sia dalla giurisprudenza di questa Corte (viene richiamata la sentenza n. 140 del 2015), sia dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui l’individuazione dei beni culturali rientra nelle prerogative dello Stato, a fronte dell’esigenza di garantire l’esercizio unitario della tutela.

Alle Regioni - precisa il ricorrente - sarebbe consentita solo «una tutela aggiuntiva», negli spazi non coperti dalla disciplina statale, mentre sarebbero inibite sovrapposizioni con quest’ultima. Nel caso di specie, la disposizione molisana impugnata «non solo [...] è intervenuta con riferimento a beni (i trabucchi) vincolati o suscettibili di vincolo ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio», ma avrebbe anche «inteso stabilire per tali beni proprio l’assoggettamento allo specifico regime di tutela della Parte II del Codice, che è esercitato esclusivamente dallo Stato». Inoltre, nel prevedere la sottoposizione a tutela di tutti i trabucchi, ivi inclusi quelli di recente realizzazione, la disposizione molisana si porrebbe in contrasto anche con l’art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che esclude dall’ambito della tutela i beni che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni.

1.2.- Oggetto di censura è, poi, l’art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Piani di recupero», che impegna i Comuni a redigere «piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi» (comma 1), specificando che detti piani «devono essere recepiti nel “Piano Paesaggistico Regionale”» (comma 2).

In questo modo, osserva il ricorrente, viene sovvertito il sistema di competenze e il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione, stabilito dal d.lgs. n. 42 del 2004, che reca sia il principio della assoluta preminenza del piano paesaggistico nel contesto della pianificazione territoriale (artt. 143, comma 9, e 145, comma 3), sia il principio dell’elaborazione congiunta del piano paesaggistico tra Stato e Regioni, più volte ribadito da questa Corte (sono citate le sentenze n. 272 del 2009 e n. 182 del 2006). La disciplina d’uso degli ambiti tutelati, che la norma impugnata affida alla pianificazione dei Comuni, «dovrebbe essere invece dettata dal Piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato»; per di più, il necessario recepimento di tale disciplina da parte del piano paesaggistico determinerebbe un sovvertimento del rapporto di gerarchia stabilito dal legislatore statale.

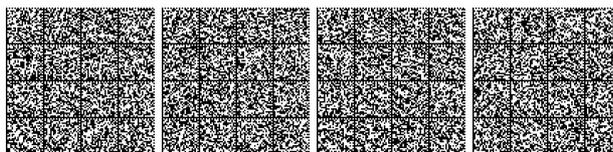
Ne conseguirebbe la violazione sia dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, sia dell’art. 9 Cost., in quanto dalla disciplina censurata conseguirebbe «un abbassamento del livello di tutela del paesaggio».

1.3.- Viene infine censurato l’art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Disposizioni tecniche», nella parte in cui, ai commi 1 e 2, detta i parametri dimensionali dei trabucchi esistenti e di nuova realizzazione, pur se ubicati in contesti paesaggisticamente vincolati. Anche in questo caso il ricorrente deduce la violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria (artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004), lamentando l’invasione della competenza esclusiva statale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e il pregiudizio per l’interesse costituzionale alla tutela del paesaggio, di cui all’art. 9 Cost.

Il ricorrente deduce poi l’irragionevole contrasto del comma 1, lettera *a*), dell’art. 5, che riferisce l’utilizzo del trabucco anche ad attività di ristorazione, con la stessa legge regionale, la quale, all’art. 3, dispone che i trabucchi «devono conservare la finalità di pesca per diletto e luogo di incontro» (comma 1), con divieto di utilizzarli per scopi diversi (comma 3).

I parametri dimensionali fissati dalla norma impugnata, in quanto funzionali alle finalità di ristorazione, sarebbero a giudizio del ricorrente «del tutto sproporzionati e tali da snaturare le caratteristiche tipiche» dei trabucchi i quali, invece, «dovrebbero essere realizzati in ambiti costieri, come tali soggetti a vincolo paesaggistico».

Sotto ulteriore profilo, poi, le disposizioni impuginate, nel fissare i parametri di superficie, inciderebbero, «di fatto, sui Piani degli arenili», contenenti prescrizioni molto più restrittive. Viene in proposito riportato, come esempio, «un estratto delle norme tecniche degli arenili del Comune di Termoli», dal quale sarebbe possibile evincere che i parametri



previsti dalla disposizione impugnata «sono oltre tre volte» quelli stabiliti da tali normative tecniche. In sostanza, ad avviso del ricorrente, i «“nuovi trabucchi”», che l’impugnato art. 5 mira a regolare dal punto di vista dimensionale, «niente hanno a che vedere con i trabucchi storici», trattandosi invece «di manufatti del tutto nuovi, con i quali si vuole consentire la realizzazione di veri e propri “ristoranti sul mare” assumendoli come beni meritevoli di tutela». La stessa normativa della Regione Abruzzo, oggetto della sentenza n. 138 del 2020, avrebbe stabilito «parametri dimensionali inferiori» rispetto a quelli previsti dalla legge molisana.

I vizi di legittimità costituzionale così denunciati - precisa il ricorrente - non potrebbero peraltro considerarsi superati in virtù del solo richiamo, da parte della legge reg. Molise n. 12 del 2020, «in maniera peraltro del tutto generica», del necessario rispetto della disciplina statale in materia paesaggistica.

A sostegno della denunciata illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, inoltre, il ricorso - pur sempre nella prospettiva della dedotta violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 - denuncia anche il «significativo abbassamento della tutela determinato dalle previsioni contestate». Il comma 2 dell’art. 5 (che riferisce i limiti dimensionali, di cui al comma 1, anche alle ipotesi «di ristrutturazione e ampliamento dei trabucchi esistenti nel rispetto della normativa regionale e statale vigente in materia»), potendo astrattamente riguardare trabucchi gravati da vincolo imposto ai sensi della Parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, contrasterebbe, del resto, anche con la normativa statale riguardante la tutela dei beni culturali i quali, a norma dell’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, «non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

2.- La Regione Molise non si è costituita nel giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano), deducendo, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione ad una serie di norme interposte tratte dalla disciplina dettata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché, limitatamente all’impugnazione dell’art. 5, il vulnus al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La legge regionale di cui si tratta si prefigge, come risulta già dalla intitolazione, l’obiettivo della «valorizzazione» e della «utilizzo commerciale» del trabucco (o trabocco) molisano che, come ricorda il ricorrente, è una macchina da pesca realizzata in legno, tipica delle coste dell’Abruzzo meridionale, del Molise e della Puglia, costituita da «una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino» e protesa verso il mare, collegata alla riva da una passerella e dotata di «una grande rete di forma rettangolare a “bilancia”». Si sottolinea nel ricorso che queste costruzioni «rivelano interesse sia sotto il profilo culturale che paesaggistico», potendo formare oggetto di dichiarazione di interesse culturale ai sensi delle disposizioni dettate dalla Parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, ed essendo, in ogni caso, in quanto ricadenti nella fascia costiera vincolata *ex lege* (ai sensi dell’art. 142, comma 1, lettera *a*, del d.lgs. n. 42 del 2004), anche soggette a tutela paesaggistica secondo le previsioni della Parte terza del medesimo decreto legislativo.

In tale quadro il ricorrente - nel ricordare che già con la legge della Regione Molise 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana), la Regione Molise aveva avviato forme di valorizzazione e di recupero dei trabucchi, dei quali aveva assicurato la funzione tipica (la pesca), mantenendosi, in quella occasione, «nel quadro dei principi ricavabili dalla disciplina statale» - rimprovera al legislatore regionale di aver dettato «norme del tutto esorbitanti rispetto alle attribuzioni legislative dell’Ente, oltre che distoniche rispetto alla normativa precedente».

2.- Giova premettere che questa Corte, con la sentenza n. 138 del 2020 (ricordata dallo stesso ricorrente), ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale (anche allora sollevate, in via principale, dal Presidente del Consiglio dei ministri) concernenti la disciplina abruzzese dei trabucchi, quale da ultimo introdotta dalla legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e



alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)».

In quell’occasione, con affermazioni che in questa sede meritano conferma, la disciplina sui trabocchi è stata ricondotta alla materia dei beni culturali, «segnata dalla linea di confine [...] che separa la “valorizzazione” dalla “tutela” di detti beni». Tutela e valorizzazione corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate (sentenze n. 140 del 2015, n. 26 e n. 9 del 2004): la prima è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), la seconda è rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Come ha affermato la sentenza n. 138 del 2020, gli artt. 3 e 6 cod. beni culturali hanno definitivamente precisato gli ambiti rispettivamente della tutela e della valorizzazione.

La prima ricomprende le «attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione» (così l’art. 3, comma 1) e si esplica «anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale» (così l’art. 3, comma 2). Nell’ambito della tutela, pertanto, «risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l’intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi» (sentenza n. 138 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

La valorizzazione consiste, invece, nelle «attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale» e ad assicurarne «le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica», anche da parte delle persone diversamente abili, nonché nelle attività di promozione e sostegno «degli interventi di conservazione del patrimonio culturale» (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, con specifico riferimento al paesaggio, aggiunge che la valorizzazione «comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»). Ai sensi dell’art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, la valorizzazione deve attuarsi «in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». Coerentemente con tali indicazioni, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che la valorizzazione corrisponda al «complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili» (così la sentenza n. 138 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

Momento qualificante dell’attività di tutela - come tale, rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - è, in particolare, quello dell’individuazione dei beni culturali, che presuppone «l’accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell’interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al “patrimonio culturale”» (sentenza n. 194 del 2013). Esigenze di «esercizio unitario» delle funzioni di tutela (art. 4 del d.lgs. n. 42 del 2004), connesse al perseguimento di una delle più importanti finalità indicate dal codice, ossia la preservazione della «memoria della comunità nazionale» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice (sentenze n. 164 del 2021, n. 140 del 2015 e n. 194 del 2013).

3.- Alla luce di quanto precede, va anzitutto esaminata la questione di legittimità costituzionale promossa sull’art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020.

La disposizione in esame, rubricata «Definizione, obiettivi e finalità», si compone di due commi. Con il comma 1 si stabilisce che «[l]a Regione persegue la valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa molisana promuovendo l’utilizzo dei trabocchi nel rispetto della loro naturale destinazione e della conformità ai valori tradizionali tipici degli stessi e secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)». A norma del successivo comma 2, «[i] trabocchi e l’area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004».

Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono esclusivamente la disposizione contenuta nel comma 2 - al quale, pertanto, va limitato il *thema decidendum* dell’odierno giudizio - e, quanto ad essa, si concentrano sulla previsione che considera i trabocchi come beni culturali, come tali sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004.

Secondo il ricorrente, non spetterebbe al legislatore regionale l’individuazione dei beni culturali, ai fini dell’applicazione del regime previsto dal d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto trattasi di attività che rientra nella nozione di «tutela»



del bene, rimessa alla competenza statale esclusiva. Risulterebbe, pertanto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 4, 10, 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, che attribuiscono in via esclusiva allo Stato le funzioni di tutela dei beni di interesse culturale e ne disciplinano le modalità di individuazione.

### 3.1.- La questione è fondata.

L'inequivoco tenore letterale della norma tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo direttamente all'individuazione di «beni culturali» che tali non sono secondo la normativa di settore. Così facendo, e prescindendo dal rispetto delle apposite procedure amministrative, indicate e disciplinate dalla Parte seconda cod. beni culturali, i trabucchi molisani vengono fatti rientrare, *ex lege*, nella categoria dei beni culturali, e sottoposti - per espressa previsione della norma impugnata - alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004. Ne deriva l'effetto giuridico di produrre, su di essi, i vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali che è prevista da quella stessa fonte statale, ai fini, tra l'altro, di «preservare la memoria della comunità nazionale» (art. 1, comma 2, cod. beni culturali).

Intervenendo nella funzione di "individuazione" dei beni culturali, il legislatore molisano - peraltro, agendo in antitesi rispetto alle finalità indicate dal comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, protese alla sola «valorizzazione» dei trabucchi, in coerenza con il riparto costituzionale delle competenze legislative - ha pertanto violato la competenza legislativa che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato nella materia della tutela dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Va, inoltre, evidenziato che, secondo la norma impugnata, sono destinati a rientrare nella nozione di «bene culturale», con conseguente assoggettamento alla disciplina della Parte seconda cod. beni culturali, tutti i trabucchi esistenti sul territorio della Regione, senza distinzione in ordine all'epoca della loro realizzazione. Anche i trabucchi di più recente costruzione, pertanto, ed anche quelli che in futuro verranno costruiti sono, così, considerati come «beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004». Ciò determina un ulteriore profilo di contrasto con la disciplina interposta di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, la quale - con disposizione applicabile, tra l'altro, alle «architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale» (art. 10, comma 4, lettera l) - esclude che possano essere assoggettate a tutela culturale le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, ivi compresa la parte che si riferisce all'«area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime», in quanto (pur se non specificamente contestata dal ricorrente) strettamente ed inscindibilmente connessa con l'individuazione dei trabucchi come bene culturale.

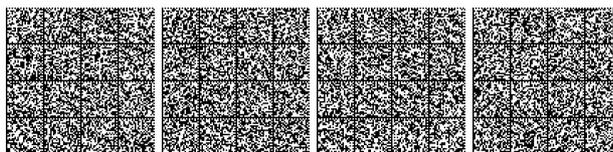
4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Piani di recupero».

Della disposizione in esame il ricorrente sottopone allo scrutinio di questa Corte le previsioni contenute nel comma 1, il quale affida ai Comuni il compito di redigere piani per il recupero, il ripristino e la conservazione dei trabucchi, insieme alla previsione di cui al comma 2, che dispone il recepimento di detti piani comunali nel Piano paesaggistico regionale. La sostanza delle censure è che, con le riportate previsioni, il legislatore molisano avrebbe rimesso ai singoli Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti, «con ciò sovvertendo il sistema di competenze nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal Codice di settore», il quale, come è noto, attribuisce solo al piano paesaggistico regionale la disciplina dei contesti tutelati, conferendo ad esso una posizione di primazia rispetto agli altri strumenti di pianificazione. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, oltre che dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto.

Rimane invece estraneo alle censure del ricorrente il comma 3 dell'art. 2, a norma del quale «[i] Comuni possono adottare apposito regolamento attuativo nel rispetto delle disposizioni regionali e statali in materia favorendo un'attività di programmazione, sviluppo e cooperazione con le altre attività turistico-ricettive e culturali operanti sul territorio». Il *thema decidendum* dell'odierno giudizio va, pertanto, limitato ai soli commi 1 e 2.

### 4.1.- Anche tale questione è fondata.

In tema di tutela e di pianificazione paesaggistica, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito, anche di recente, che «è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021; in precedenza, sentenza n. 182 del 2006). La premessa è la cogenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del



d.lgs. n. 42 del 2004). In tale cornice, come questa Corte ha affermato, il piano paesaggistico regionale costituisce uno «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (da ultimo, sentenza n. 219 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto; in precedenza, *ex plurimis*, anche sentenze n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018).

Pertanto, il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale «si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell’ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali» (sentenza n. 182 del 2006, punto 2.2. del Considerato in diritto). La legge regionale non può, dunque, riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi. La prevalenza di quest’ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, stabilita dall’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, conduce ad escludere che, all’inverso, un piano comunale debba essere “recepto” - come impone la norma molisana impugnata - nel piano paesaggistico regionale. Non va, infatti, compromessa l’«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha [...] assunto a valore imprescindibile, “ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 74 del 2021)» (da ultimo, sentenza n. 261 del 2021, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Va, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020.

5.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’intero art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Disposizioni tecniche».

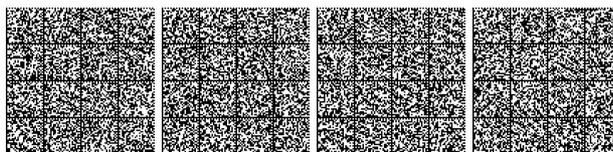
La disposizione in esame, al comma 1, stabilisce i limiti dimensionali per la realizzazione di nuovi trabucchi e impone alcune caratteristiche costruttive. Il comma 2 precisa che i limiti dimensionali così individuati «si applicano anche in caso di ristrutturazione e ampliamento dei trabucchi esistenti nel rispetto della normativa regionale e statale vigente in materia».

Il ricorrente denuncia la violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria del piano paesaggistico (con richiamo, quale normativa interposta, agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004), lamentando l’invasione della competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ed il conseguente abbassamento della tutela paesaggistica, in contrasto con l’art. 9 Cost.

Viene altresì censurata, nello specifico, la prevista destinazione del trabucco ad attività di ristorazione (art. 5, comma 1, lettera a, della legge molisana), la quale si porrebbe irragionevolmente in contrasto con quanto stabilisce l’art. 3 della medesima legge regionale, secondo cui i trabucchi «devono conservare la finalità di pesca per diletto e luogo di incontro» (art. 3, comma 1) e non possono essere utilizzati a scopi diversi da quelli previsti dalla legge regionale stessa e dalle leggi regionali e statali in materia (art. 3, comma 3).

La previsione di parametri dimensionali «del tutto sproporzionati» rispetto alle «caratteristiche tipiche» dei manufatti - quali sarebbero, appunto, i parametri dettati dall’art. 5 - risulterebbe violativa delle prescrizioni del vigente piano paesaggistico regionale, che sottopone a vincolo tutti gli ambiti costieri ove sorgono i trabucchi. Risulterebbero incise, peraltro, anche le prescrizioni dettate dai vigenti «Piani degli Arenili», come quello del Comune di Termoli, che per i trabucchi stabiliscono più restrittivi parametri di superficie. Il ricorrente si riferisce qui ai piani, predisposti dai singoli Comuni ai sensi dell’art. 12 della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale), che attuano le prescrizioni dettate dal Piano Regionale di utilizzazione delle aree del demanio marittimo a finalità turistico-ricreative (PRUA - disciplinato dalla stessa fonte regionale agli artt. 7 e seguenti) e che assumono anche la denominazione di «Piani Spiaggia comunali» (art. 12).

Un ultimo profilo di censura sollevato dal ricorrente si riferisce, specificamente, al comma 2 della disposizione impugnata e lamenta la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Ciò, in quanto l’applicazione dei limiti dimensionali, quali stabiliti dal comma 1, anche ai trabucchi già esistenti (in caso di loro ristrutturazione o ampliamento) potrebbe astrattamente riguardare i manufatti gravati da vincolo imposto ai sensi della Parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004. Si determinerebbe, in tal caso, un contrasto con la normativa statale riguardante la tutela dei beni culturali i quali, a norma dell’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, «non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».



5.1.- Preliminarmente, va precisato che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, pur riguardando, genericamente, l'intero l'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, è assistita da argomentazioni volte a contestare specificamente solo la parte della disposizione che stabilisce i requisiti dimensionali dei trabucchi (sia per quelli di nuova costruzione, sia per quelli già esistenti in caso di loro ristrutturazione o ampliamento). Tutte le censure sollevate dal ricorso, invero, sono riferite unicamente ai «parametri dimensionali» imposti dall'art. 5, comma 1, specie laddove si lamenta che questi misurerebbero «oltre tre volte» le dimensioni previste dalle norme tecniche comunali sugli arenili (con richiamo all'art. 6.3. del Piano Spiaggia comunale del Comune di Termoli). Deve pertanto limitarsi il *thema decidendum* alle sole previsioni che fissano detti parametri dimensionali (e, quindi, alle lettere a, b, c e d del comma 1, dedicate alle dimensioni, rispettivamente, della struttura destinata alla ristorazione, della passerella d'accesso, della rete da pesca e dell'altezza massima della piattaforma dal livello del mare), oltre alla disposizione del comma 2, che applica detti parametri anche ai trabucchi già esistenti. Rimangono invece estranee all'odierna pronuncia le ulteriori prescrizioni tecniche dettate dal comma 1 dell'art. 5, che indicano la tipologia dei materiali da costruzione (lettera e), le modalità di collegamento tra le travi portanti (lettera f), le modalità di installazione degli impianti idrico ed elettrico (lettera g), i materiali e la verniciatura delle porte e degli infissi (lettera h), il divieto di pavimentazione del tavolato e delle passerelle (lettera i), la modalità di impermeabilizzazione delle coperture delle superfici (lettera j) e le modalità di realizzazione dei tiranti (lettera k). Rimane altresì estranea al *thema decidendum*, in quanto a sua volta non raggiunta da alcuna censura né argomentazione del ricorso, la previsione di cui alla lettera l) del comma 1, che impone di garantire «il carattere provvisorio dei manufatti».

5.2.- Così delimitata l'area del sindacato chiesto a questa Corte, può passarsi alla disamina del merito delle questioni sollevate sull'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020.

Esse non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

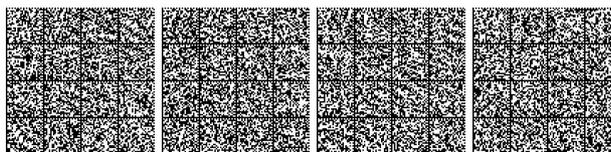
Con la richiamata sentenza n. 138 del 2020, relativa alle norme sui trabucchi vigenti nella Regione Abruzzo, questa Corte ha già rilevato che la previsione di una superficie di occupazione massima del manufatto «risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabucchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali» (punto 6.1. del Considerato in diritto).

Con specifico riguardo alle misure dimensionali della passerella di accesso (fissate dalla lettera b del comma 1 dell'art. 5), va poi ribadito che la maggior ampiezza della costruzione che ne deriva «è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 del cod. beni culturali» (sentenza n. 138 del 2020, punto 6.3. del Considerato in diritto).

Simili finalità - giova, in questa sede, precisare - non possono comunque determinare alcun pregiudizio per le aree attinte da vincolo paesaggistico, ove sono ubicati i trabucchi di nuova o di antica realizzazione, o per quei trabucchi che dovessero - in ipotesi - risultare essi stessi sottoposti alla normativa di tutela dei beni culturali. Anche in tali evenienze, deve infatti considerarsi salva la disciplina nazionale che impone l'autorizzazione paesaggistica per interventi da compiersi sui beni vincolati, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, così come quella che subordina ad autorizzazione gli interventi sui beni culturali, di cui all'art. 21 dello stesso decreto legislativo (sentenza n. 138 del 2020, punto 6.5. del Considerato in diritto). È, del resto, la stessa legge regionale molisana a stabilire (al comma 1 dell'art. 1) che la valorizzazione e l'utilizzo dei trabucchi devono svolgersi «secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», con ciò eliminando qualsivoglia dubbio circa il necessario rispetto dei vincoli, anche paesaggistici, che potrebbero venire in rilievo nell'esercizio di quelle attività.

L'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, pertanto, deve essere correttamente inteso non come norma che consente il rilascio del titolo tutte le volte in cui siano rispettate le indicate misure dimensionali, ma solo come disposizione di settore che introduce un'ulteriore condizione (le misure massime) ai fini dell'ottenimento del titolo secondo le norme vigenti.

Né, sotto altro aspetto, è ravvisabile alcuna interferenza tra le dimensioni così prescritte dalla legge regionale (oggetto di impugnazione) e quanto stabilito dai Piani spiaggia comunali (PSC), ivi incluso quello di Termoli. Come già osservato da questa Corte con riferimento alla normativa abruzzese - oggetto, come detto, della sentenza n. 138 del 2020 e avente contenuto analogo a quella molisana oggi all'esame - anche in questo caso deve ribadirsi che i limiti massimi di superficie, indicati dalla legge regionale impugnata, non possono considerarsi direttamente applicabili, né tali da autorizzare deroghe rispetto alle previsioni dei vigenti PSC. Il Comune, infatti, «in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa», che sia eventualmente conte-



nuta nel proprio PSC; e «resta comunque libero di decidere se, e in quale misura (entro il limite massimo consentito), avvalersi della facoltà di ampliamento del trabocco prevista dalla legge regionale» (così, ancora, la sentenza n. 138 del 2020, punto 6.1. del Considerato in diritto).

5.3.- Con riferimento, poi, alla paventata irragionevolezza intrinseca della legge molisana - la quale, per un verso, non consente di adibire il trabocco ad altre finalità che non siano quelle tradizionali della pesca (art. 3) e, per altro verso, consente comunque l'attività di ristorazione (art. 5) - va in contrario osservato che la destinazione dei trabocchi ad attività di ristorazione «non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato» (così, ancora, la sentenza n. 138 del 2020, punto 6.2. del Considerato in diritto). Peraltro, nel complessivo impianto della legge regionale impugnata, va rilevato che la finalità di ristorazione, affiancata a quella di fruizione turistica, costituisce un obiettivo di fondo perseguito dal legislatore regionale, tant'è che l'intitolazione stessa della legge reg. Molise n. 12 del 2020 espressamente si riferisce all'«utilizzo commerciale e turistica» del trabocco. Siffatta finalità, comunque, non risulta in contrasto con quelle ulteriori indicate dall'art. 3, comma 1 (la «pesca per diletto» e il «luogo di incontro»): per un verso, va infatti osservato che lo stesso art. 3, al comma 2, consente espressamente l'utilizzazione dei trabocchi «anche per eventi culturali, manifestazioni promozionali dei prodotti tipici locali, ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande con uso di prodotto ittico pescato dalla struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali e delle zone limitrofe e comunque del mar Adriatico», con ciò affiancando agli usi tradizionali della struttura anche quello di sfruttamento commerciale; per altro verso, quest'ultima finalità può comunque essere considerata come un naturale svolgimento di quelle tradizionali, nella prospettiva della valorizzazione del bene, rimessa alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

5.4.- Così interpretata, la disposizione impugnata si rivela immune dalle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, onde le questioni di legittimità costituzionale promosse sull'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020 devono essere dichiarate non fondate, nei termini indicati.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabocco molisano);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, lettere a), b), c) e d), e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

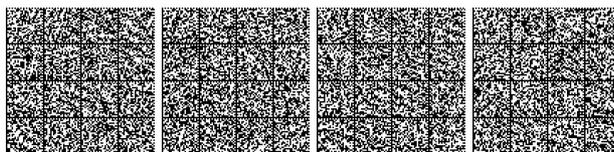
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 46

Sentenza 25 gennaio - 1° marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Proroga generalizzata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in essere sino alla fine del 2033, comprese quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio, del principio di leale collaborazione e delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Determinazione dei canoni di concessione di beni demaniali marittimi per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi - Modifica dei criteri per la determinazione dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto - Determinazione dell'importo minimo - Sospensione, nelle more della revisione e aggiornamento dei canoni demaniali marittimi, dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni, nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, della competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio, dell'autonomia finanziaria regionale e delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto - Versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, della competenza regionale nella materia concorrente del governo del territorio, dell'autonomia finanziaria regionale e delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Imposte e tasse - "Marina resort" - Modifica del regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata irragionevolezza, violazione dell'autonomia finanziaria regionale e dei limiti alla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis.
- Costituzione, artt. 3,5, 81, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 48.

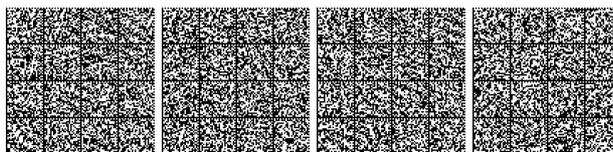
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato l'11-14 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2020, iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento dell'Associazione nazionale approdi e porti turistici (ASSO.N.A.T.);

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e gli avvocati dello Stato Danilo Del Gaizo e Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

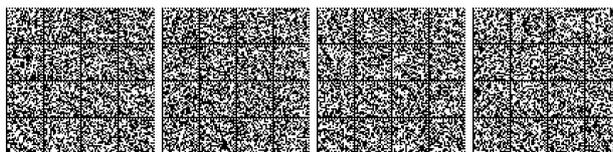
1.- Con ricorso notificato l'11-14 dicembre 2020 e depositato in cancelleria il 18 dicembre 2020, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, che contengono disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come attuato dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), dagli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) e dall'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).

1.1.- Preliminarmente, la Regione ricorrente osserva che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 113-bis del decreto-legge oggetto dell'impugnazione - a

a tenore della quale «[l]e disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» - non potrebbe, in ragione della sua genericità, considerarsi d'ostacolo all'ammissibilità del ricorso (sono citate le sentenze di questa Corte n. 105 del 2007, n. 88, n. 118 e n. 134 del 2006).

1.2.- Sempre in via preliminare, la Regione illustra le norme dello statuto di autonomia speciale che le attribuiscono competenze legislative primarie, tra l'altro, in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, di ittica e pesca, industria e commercio, turismo e industria alberghiera, nonché di istituzioni ricreative e sportive (art. 4), riconoscendo alla Regione una «propria finanza, coordinata con quella dello Stato» (art. 48), nonché le norme di attuazione dello statuto che trasferiscono alla Regione i beni del demanio idrico e lacuale, nonché tutti i beni demaniali situati nella laguna di Marano-Grado (art. 1 del decreto legislativo n. 265 del 2001); e rileva che - per i restanti beni demaniali marittimi di titolarità statale - altra norma d'attuazione dello statuto trasferisce alla Regione, tra l'altro, le funzioni amministrative relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone di mare territoriale, specificando che i proventi e le spese derivanti dalla gestione di tale demanio spettano alla Regione (art. 9, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 111 del 2004).

La ricorrente dà conto di aver esercitato tali competenze statutarie con plurime leggi regionali, in particolare la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22 (Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), la quale disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, stabilendo che il canone di concessione è determinato con legge regionale (art. 13-*quater*); la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale, demanio ferroviario e demanio stradale regionale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), che disciplina la durata delle concessioni e che è stata



recentemente modificata dalla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), il cui art. 2 ha previsto la proroga delle concessioni in essere. La difesa regionale dà anche conto che su quest'ultima disposizione era pendente, su ricorso del Governo, un giudizio di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte (giudizio poi deciso, nelle more del presente, con la sentenza n. 139 del 2021).

La Regione rammenta, altresì, la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza può prevalere sulle competenze regionali quando «l'oggetto della regolazione finisce per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 161 del 2020). Secondo la difesa regionale, le norme statali impugnate non inciderebbero in alcun modo sulle modalità di scelta del contraente, né sui principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, e non afferirebbero pertanto alla materia della tutela della concorrenza.

1.3.- La Regione impugna anzitutto il comma 1 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020.

La disposizione estende la disciplina stabilita dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime, sino al 2033, alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

Secondo la ricorrente, la disposizione violerebbe molteplici competenze legislative di cui all'art. 4 dello statuto, nonché l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., intervenendo sulla durata delle concessioni di beni demaniali di cui è titolare la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

In primo luogo, osserva che, in forza dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 265 del 2001, i beni del demanio idrico sarebbero di titolarità della stessa Regione ricorrente, la quale «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti» in forza del successivo comma 3 della medesima disposizione: attribuzioni tra le quali si ascriverebbe anche la determinazione della durata delle concessioni insistenti su tale demanio, sulla base del principio della «corrispondenza biunivoca tra potestà legislativa esclusiva e titolarità del bene» che emergerebbe dalla giurisprudenza di questa Corte (è citata la sentenza n. 94 del 2019).

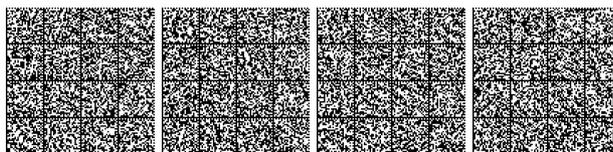
Quanto ai beni del demanio marittimo situati nella laguna di Marano-Grado, essi sarebbero parimenti di titolarità regionale in forza dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 265 del 2001, e sarebbero pertanto, per le medesime ragioni, soggetti alla competenza legislativa regionale, anche per ciò che concerne la determinazione della durata delle concessioni.

Quanto, infine, alla restante porzione di demanio marittimo, di titolarità statale, la disposizione impugnata sarebbe comunque invasiva delle competenze statutarie. Nel disciplinare le concessioni relative alla nautica da diporto e alle strutture turistico-ricreative, essa inciderebbe infatti sulle competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, le quali implicano - ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 469 del 1987 - l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

1.4.- Viene poi impugnato il comma 2 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, il quale in sostanza modifica, con effetto dal 1° gennaio 2021, il criterio di determinazione dei canoni di concessione di beni demaniali marittimi per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, applicando il criterio tabellare già utilizzato per le opere di difficile rimozione.

Tale intervento del legislatore statale sarebbe lesivo dell'art. 4 dello statuto regionale e delle relative norme di attuazione, e in particolare del d.P.R. n. 469 del 1987, per invasione delle competenze legislative primarie nelle materie industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive. La norma statale impugnata, diretta ad «agevolare economicamente i cittadini e le imprese, anche in considerazione degli effetti negativi della pandemia», non avrebbe d'altra parte «alcuna finalità pro-concorrenziale, né [sarebbe] riconducibile all'esercizio di altre competenze statali, esclusive o non».

Sarebbero inoltre violati gli artt. 81 e 119, primo comma, Cost., nonché l'art. 48 dello statuto, posto che l'intervento statale priverebbe unilateralmente la Regione di entrate che le spettano in forza della disciplina statutaria e delle relative norme attuative, e in particolare dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione la spettanza dei proventi e delle spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. Fra l'altro, la ricorrente avrebbe già esercitato le proprie attribuzioni in tale ambito con la citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2006, il cui art. 13-*quater* rimette al legislatore regionale la determinazione dei canoni in questione, aggiornati annualmente in base all'indice ISTAT con decreto del Presidente della Regione.



Qualora, peraltro, questa Corte dovesse ritenere che la potestà di quantificare il canone concessorio sui beni demaniali in questione sia connessa alla titolarità del bene, la ricorrente chiede - in via subordinata - che sia riconosciuta la violazione della competenza regionale primaria a determinare con legge l'ammontare dei canoni concessori «quanto meno in relazione ai beni del demanio marittimo di [titolarità regionale], vale a dire quelli situati nella laguna di Grado-Marano», trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dal citato d.lgs. n. 265 del 2001.

1.5.- Sono impugnati, poi, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, i quali prevedono - in sostanza - una nuova quantificazione dei canoni sulle concessioni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto, da applicarsi retroattivamente alle concessioni in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso tra il 2007 e il 2020 rispetto alle somme da versare allo stesso titolo; un canone minimo - pari a euro 2.500 - per l'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità; la sospensione dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni, nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento del canone, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

Anche rispetto a tali disposizioni, la Regione ricorrente lamenta innanzitutto la violazione delle proprie competenze legislative primarie di cui all'art. 4 dello statuto e della relativa disciplina d'attuazione nelle materie della pesca, commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, cui sarebbero riconducibili la nautica da diporto e le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Invasa sarebbe anche la competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione (art. 4 dello statuto), posto che il comma 5 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 interviene sui procedimenti amministrativi pendenti, disponendo l'inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

Oltre a ciò, i commi da 3 a 5 dell'impugnato art. 100 integrerebbero anche una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119 Cost. e all'art. 48 dello statuto, nonché all'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, per gli stessi motivi svolti in riferimento all'impugnazione del comma 2.

Tale violazione sarebbe aggravata dal fatto che la normativa statale in questione incide irragionevolmente sui canoni concessori già riscossi, ossia su entrate già iscritte a bilancio e poste a copertura di previsioni di spesa.

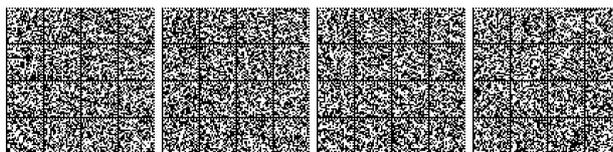
Sarebbe violato, per effetto della illustrata retroattività della rideterminazione della misura dei canoni in questione, anche il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., che impone una corretta rappresentazione delle risultanze economiche e patrimoniali dell'ente (sono citate le sentenze di questa Corte n. 49 del 2018 e n. 89 del 2017), mentre la rideterminazione retroattiva dei canoni renderebbe infedeli i precedenti documenti di bilancio, stanti le minori entrate che essa imporrebbe di contabilizzare «ora per allora». Né, ad avviso della Regione ricorrente, tale effetto negativo sui bilanci sarebbe neutralizzato dal meccanismo del conguaglio sugli oneri concessori per le annualità a venire, posto che, «in caso di inadempimento, insolvenza o anche solo cessazione anticipata del rapporto concessorio, il meccanismo di conguaglio resterebbe inoperativo, con la conseguenza che la minore entrata non sarebbe più appianabile pro futuro». Scaricando sugli esercizi futuri il ripiano del bilancio regionale, attraverso la previsione di entrate incerte, la disciplina statale impugnata avrebbe determinato una violazione dell'art. 81 Cost., in uno con l'art. 3 Cost., «pel profilo della palese irragionevolezza dell'intervento, totalmente incurante delle conseguenze che ne sarebbero derivate».

Violato sarebbe infine, per gli stessi motivi, anche il principio di affidamento di cui all'art. 3 Cost., letto in combinato disposto con l'art. 81 Cost. e con le norme statutarie e di attuazione dello statuto sull'autonomia finanziaria della Regione, stante l'evidente portata retroattiva della disciplina impugnata. Né sarebbe possibile escludere la sua applicazione alle risorse già impegnate con un'interpretazione costituzionalmente conforme a «tutela dell'affidamento e dell'autonomia regionale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 117 del 2016), posto che l'espressa retroattività della disciplina statale impugnata precluderebbe tale interpretazione.

1.6.- Sono poi impugnati i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, i quali consentono, mediante il versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto, la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Tale disciplina statale determinerebbe, ad avviso della ricorrente, la violazione delle medesime competenze legislative regionali primarie previste dall'art. 4 dello statuto e dalle connesse norme d'attuazione, illustrate al punto precedente, trattandosi di definizione agevolata di procedimenti pendenti relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la nautica da diporto, rientranti a vario titolo nelle menzionate competenze statutarie.

Sarebbero violate anche le norme costituzionali e statutarie, poste a presidio dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, e segnatamente gli artt. 81 e 119 Cost. e l'art. 48 dello statuto; nonché il legittimo affidamento della Regione e il connesso principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per gli stessi motivi illustrati al punto precedente.



La definizione agevolata dei procedimenti amministrativi in questione inciderebbe illegittimamente anche sulle funzioni amministrative relative alle concessioni in parola, attribuite alla Regione dall'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 111 del 2004, nonché sull'organizzazione degli uffici regionali, di competenza statutaria, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

1.7.- È infine impugnato il comma 10-*bis* dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, che in sostanza limita ai soli «diportisti», e non più a tutti i «turisti», le agevolazioni IVA per la sosta e il pernottamento nelle strutture ricettive in questione (i cosiddetti “marina resort”), determinando così, per la restante platea di turisti, un aumento dell'IVA al 22 per cento contro la pervigente tariffa agevolata del 10 per cento.

Ad avviso della ricorrente, ciò determinerebbe un effetto dannoso per il sistema economico regionale, spingendo i turisti non diportisti «ad abbandonare o a ridurre drasticamente il periodo di stazionamento nelle acque della Regione Friuli-Venezia Giulia» a vantaggio delle strutture site sulle coste slovene e croate; con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, del suo equilibrio di bilancio e della sua competenza legislativa primaria nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in violazione degli artt. 81, 117, commi 3 e 4, e 119 Cost., nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto.

La norma statale impugnata sarebbe anche affetta da irragionevolezza intrinseca, in contrasto con l'art. 3 Cost., posto che l'obiettivo del sostegno e rilancio dell'economia - cui è espressamente finalizzato il decreto-legge in parola - sarebbe palesemente contraddetto dall'aumento dell'imposta in questione, tenuto conto degli effetti depressivi della domanda turistica che la stessa comporta.

1.8.- La Regione lamenta, infine, che tutte le disposizioni impugnate, disciplinando ambiti materiali «di sicura competenza statutaria» (è citata la sentenza di questa Corte n. 109 del 2018), determinano un'invasione delle competenze regionali giustificabile solo al ricorrere delle condizioni per l'eventuale “chiamata in sussidiarietà”, e in particolare dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 7 del 2016, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Le disposizioni impugnate, tuttavia, «non prevedono alcuna fase attuativo-amministrativa delle misure introdotte, determinando direttamente sia la durata delle concessioni, sia la misura del relativo canone», stabilendo dettagliate modalità di attuazione e assumendo, così, «un contenuto chiaramente provvedimentale». Pertanto, la disciplina statale delle concessioni demaniali in questione su profili «di carattere strettamente amministrativo» avrebbe «violato gli artt. 117 e 118 Cost., oltreché eluso il dovere di leale collaborazione, da osservare in sede attuativo-amministrativa, ai sensi degli artt. 5 e 120 Cost.». Questa Corte avrebbe, del resto, già considerato lesive degli artt. 117 e 118 Cost. le norme statali che fissano in modo puntuale la disciplina amministrativa di attività rientranti nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, «in assenza di esigenze unitarie da tutelare» (è citata la sentenza n. 339 del 2007).

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

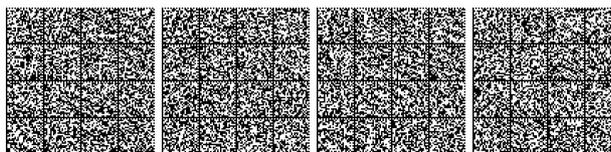
2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, anzitutto, il ricorso inammissibile o comunque manifestamente infondato, in ragione dell'applicabilità alle disposizioni impugnate della clausola di salvaguardia di cui al citato art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020.

Tale clausola non potrebbe essere considerata come mera formula di stile, giusta la giurisprudenza di questa Corte che impone di verificare se le singole norme oggetto di censura non contengano «un riferimento testuale ed espresso all'ente ad autonomia speciale, idoneo a vanificare la portata precettiva della clausola di salvaguardia» (sono citate le sentenze n. 103 e n. 94 del 2018, n. 231, n. 191 e n. 154 del 2017, n. 40 del 2016). Una volta appurato che la clausola risulti operante, l'eventuale incompatibilità della disciplina statale con le garanzie statutarie determinerà la non applicabilità della legge statale alla Regione speciale o alle Province autonome, con conseguente insussistenza del *vulnus* denunciato.

Dal momento che le disposizioni censurate non includono espressamente fra i propri destinatari la Regione ricorrente, la clausola di salvaguardia dovrebbe ritenersi pienamente operante. Da ciò deriverebbe «l'inammissibilità per carenza di interesse ad agire o, comunque, la manifesta infondatezza, stante la non ravvisabilità del *vulnus* denunciato [...], di tutte le questioni promosse dalla regione».

2.2.- In via subordinata, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene comunque la non fondatezza dei singoli motivi di impugnazione.

2.2.1.- Quanto al comma 1 dell'art. 100, la difesa statale sostiene che «la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia “tutela della concorrenza” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione» (sono citate, tra l'altro, le sentenze di questa Corte n. 1 del 2019, n. 221 del 2018, n. 40 del 2017 e n. 171 del 2013).



Aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato che «l'esigenza di tutela della concorrenza prescinde dalla titolarità dei beni pubblici in questione, siano essi di proprietà statale (come la quasi totalità dei beni demaniali marittimi della Regione Friuli-Venezia Giulia) o regionale (come i beni demaniali della laguna di Marano-Grado [...] e i beni demaniali idrici del territorio friulano [...])». Ai sensi dello stesso art. 4 dello statuto speciale, del resto, la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, tra le quali si iscriverebbero disposizioni statali incidenti sulla tutela della concorrenza (è citata la sentenza di questa Corte n. 109 del 2018). Tale limite opererebbe anche nel caso di beni demaniali (marittimi e idrici) di proprietà regionale insistenti nel relativo territorio.

Inoltre, la disciplina statale richiamata dal comma 1 dell'art. 100 non si limiterebbe a prorogare le concessioni demaniali in essere, ma conterrebbe anche un insieme di direttive e procedure per la revisione dei criteri e modelli di gestione, oltre che delle modalità di rilascio, delle concessioni demaniali: ambiti, questi, da ritenersi riservati alla competenza esclusiva statale nella materia della concorrenza, sui quali neppure le Regioni a statuto speciale potrebbero intervenire.

La disposizione impugnata, infine, disciplinerebbe profili delle concessioni demaniali (termine di durata e criteri e modelli di gestione) che atterrebbero ad aspetti dominicali, come tali rientranti anche nella materia dell'ordinamento civile, riservata anch'essa alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 94 del 2019).

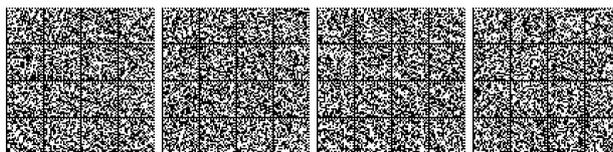
2.3.- L'Avvocatura generale dello Stato affronta congiuntamente le censure mosse nel ricorso ai commi 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100, i quali contengono un'articolata disciplina sulla determinazione dei canoni demaniali e sulla definizione agevolata delle relative controversie e che la Regione autonoma, nell'odierno ricorso, riconduce alla materia del turismo, spettante alla potestà legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato chiarisce che, nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esistono beni demaniali marittimi di proprietà statale, sui quali la Regione autonoma esercita le funzioni gestorie delegate dallo Stato, ivi compresa la riscossione dei canoni, e beni demaniali marittimi trasferiti alla Regione (quelli della laguna di Marano-Grado), su cui essa «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 265 del 2001). Stante la giurisprudenza di questa Corte secondo cui la potestà di determinazione dei canoni segue la titolarità del bene e non quella della gestione (sono citate le sentenze n. 73 del 2018, n. 94 del 2008, n. 427 e n. 286 del 2004), l'Avvocatura generale dello Stato conclude che spetta allo Stato, per tutti i beni demaniali di sua proprietà presenti nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la disciplina della quantificazione dei canoni di concessione, in ossequio agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., risultando recessiva la competenza regionale in materia di turismo.

Quanto alla disciplina che introduce una procedura di definizione agevolata per il pagamento dei canoni concessori contenuta nei commi da 7 a 10 dell'art. 100 impugnato, la difesa statale osserva che essa «riproduce, sostanzialmente, il sistema delineato, per i giudizi pendenti alla data del 30 settembre 2013, dall'articolo 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, oggetto di giudizio di legittimità costituzionale ad iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia e definito con la [...] sentenza n. 73 del 2018». Ivi la Corte ha ritenuto tale disciplina rientrante nella materia «giurisdizione e norme processuali» di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., concludendo che «proprio la natura civilistica e processuale della norma contestata ne comporta la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo». Con il che sarebbe esclusa la fondatezza delle censure regionali dirette contro la disciplina statale sulla definizione agevolata delle controversie sul pagamento dei canoni di concessione in questione.

2.4.- L'Avvocatura generale dello Stato contesta, inoltre, la fondatezza delle censure mosse nel ricorso al comma 10-bis dell'art. 100, che, come detto, modifica il regime dell'IVA per la sosta e il pernottamento nei "marina resort".

La modifica in questione sarebbe stata introdotta a seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2019, causa C-715/18, in materia di applicazione di un'aliquota ridotta alla locazione di spazi di ormeggio per imbarcazioni in un porto turistico. La disciplina statale, intervenendo su un tributo erariale armonizzato a livello eurounitario, avrebbe esercitato «la potestà legislativa esclusiva riconosciutagli dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di sistema tributario e contabile dello Stato». Come più volte affermato da questa Corte, il legislatore statale può modificare o sopprimere i tributi statali, in quanto rientranti in detta competenza esclusiva, senza lesione dell'autonomia regionale o del principio di leale collaborazione, il quale non rileva in materie di competenza esclusiva statale (sono citate le sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013).



Per gli stessi motivi non sarebbe fondata la lamentata violazione dell'art. 119 Cost., non potendo le Regioni interferire sul sistema tributario statale, neppure con riguardo al regime delle agevolazioni che di quel sistema costituisce un'integrazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 274 del 2020, n. 17 del 2018, n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010).

Oltre a ciò, la doglianza regionale sarebbe inammissibile, per carenza di interesse a ricorrere, in quanto l'aumento dell'aliquota IVA andrebbe a incrementare la quota di compartecipazione regionale spettante alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in forza dell'art. 49, comma 1, lettera d), dello statuto speciale.

2.5.- L'Avvocatura generale dello Stato contesta, infine, la fondatezza della censura dell'intera disciplina statale impugnata per violazione del principio di leale collaborazione, invocato dalla ricorrente sul presupposto che il legislatore statale avrebbe esercitato una "chiamata in sussidiarietà".

La censura non sarebbe fondata, in quanto basata sull'erroneo assunto della ricorrente, secondo cui la durata delle concessioni del demanio marittimo e idrico, assieme con la misura dei canoni concessori, afferiscano a materie di competenza statutaria della Regione autonoma, mentre esse riguarderebbero, piuttosto, materie - quali la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile - «riservate alla competenza legislativa esclusiva [statale]».

3.- Con atto depositato il 15 gennaio 2021 è intervenuta in giudizio la ASSONAT - Associazione nazionale approdi e porti turistici.

4.- Il 18 gennaio 2021 è pervenuta alla cancelleria della Corte l'opinione scritta dell'Associazione italiana porti turistici - ASSOMARINAS, in qualità di amicus curiae, la quale è stata ammessa con decreto del Presidente della Corte del 22 dicembre 2021 (come corretto dal successivo decreto del 7 gennaio 2022).

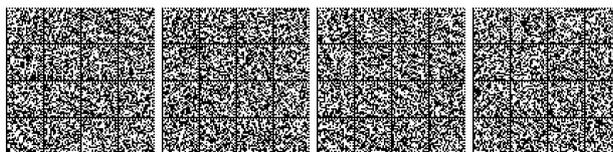
Nell'opinione si sostiene la legittimità costituzionale della disciplina impugnata. In particolare, l'amicus curiae osserva che l'eventuale mantenimento di canoni di concessione ai più onerosi livelli dettati dalla disciplina statale previgente «determinerebbe una grave alterazione del corretto operare della concorrenza», stante l'ingiusta penalizzazione che subirebbero le imprese gestrici delle strutture per la nautica da diporto presenti sul territorio del Friuli-Venezia Giulia rispetto alle imprese collocate in altre Regioni. Inoltre, si contesta che la norma sul ricalcolo dei canoni abbia natura retroattiva e che da essa possa derivare un impatto finanziario negativo sul bilancio regionale, stante l'incremento, ritenuto non irrilevante, del canone annuo minimo di concessione determinato dalla disposizione di cui al comma 4 dell'art. 100.

5.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione afferma anzitutto di «registrare con soddisfazione il riconoscimento da parte dello Stato, in persona del Presidente del Consiglio, dell'inapplicabilità delle norme censurate alla Regione Friuli-Venezia Giulia» in ragione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020. Dal momento, però, che la difesa statale si diffonde altresì nell'illustrare le ragioni della non fondatezza delle censure della Regione, quest'ultima ritiene che tale riconoscimento abbia natura solo «strumentale e tattica». Di talché l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato potrebbe ritenersi fondata soltanto ove questa Corte chiarisse che la clausola di salvaguardia ha un'effettiva portata escludente nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. In caso contrario, la clausola dovrebbe essere considerata come mera formula di stile, che non impedisce l'esame nel merito delle singole censure.

Quanto alle singole disposizioni impuginate, la Regione ribadisce gli argomenti già svolti nel ricorso introduttivo, sostenendo in particolare - con riferimento al comma 1 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 - l'inconferenza rispetto alla causa in esame delle pronunce di questa Corte invocate dall'Avvocatura generale dello Stato che hanno affermato la competenza statale a stabilire la durata delle concessioni demaniali: esse, infatti, riguarderebbero esclusivamente il regime del demanio marittimo statale nelle Regioni a statuto ordinario. Né la sentenza n. 139 del 2021, sopravvenuta nelle more del presente giudizio, farebbe alcun cenno alla titolarità dei beni su cui insistono le concessioni, che è invece profilo centrale nella presente controversia.

Con riferimento poi alle norme sui canoni demaniali impuginate col ricorso, la stessa Avvocatura generale dello Stato avrebbe riconosciuto che tale disciplina non si applica ai beni demaniali marittimi insistenti nella laguna di Marano-Grado, la cui titolarità è stata trasferita alla Regione in forza del d.lgs. n. 265 del 2001, con ciò ammettendo «la fondatezza in parte qua del ricorso».

Quanto poi alle concessioni insistenti sul demanio marittimo statale, la difesa regionale ribadisce che tra le funzioni amministrative trasferite alla Regione in forza dell'art. 9, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 111 del 2004 devono intendersi rientrare anche i poteri di determinazione del canone, che è peraltro incassato direttamente dalla Regione medesima, la quale avrebbe già disciplinato con proprie leggi la misura del canone - ancorché, poi in concreto, la Regione applichi oggi il canone così come determinato dallo Stato ai sensi dell'art. 58, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017, in forza di una «libera scelta regionale».



Con riguardo alla sentenza n. 73 del 2018 di questa Corte, evocata dalla difesa dello Stato a supporto della non fondatezza delle censure mosse alla disciplina della definizione agevolata dei procedimenti di riscossione dei canoni, la difesa regionale sostiene che si tratterebbe di una decisione - peraltro resa sulla base di un diverso parametro costituzionale - avente ad oggetto una normativa statale diversa da quella impugnata con l'odierno ricorso, la quale si riferiva solo ai procedimenti giudiziari pendenti, non anche a quelli amministrativi, come invece il comma 7 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020.

In riferimento poi agli effetti finanziari causati dalla retroattività della norma statale che determina al ribasso i canoni demaniali, la memoria dà conto della quantificazione formulata nella nota della Direzione centrale patrimonio, demanio, servizi generali e sistemi informativi della Regione, che calcola minori entrate per complessivi euro 1.627.246,82, «a dimostrazione del grave danno economico causato alle finanze regionali».

Quanto infine alla modifica del previgente e più favorevole regime dell'IVA per i "marina resort" contenuta nell'impugnato comma 10-*bis* dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea invocata dalla difesa statale a fondamento di tale modifica sarebbe inconferente, posto che in detta sentenza si esclude l'applicabilità del beneficio fiscale alla locazione di spazi di ormeggio per imbarcazioni, dovendo il beneficio limitarsi ai soli servizi di alloggio, come sarebbero, ad avviso della Regione, i servizi offerti dai "marina resort". Inoltre, sarebbe da respingere l'affermazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui la Regione non avrebbe interesse a ricorrere, posto che il deteriore regime fiscale inciderebbe negativamente sul turismo marino nella Regione ricorrente, privando quest'ultima della possibilità di imprimere a tale mercato un differente orientamento.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come attuato dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), dagli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) e dall'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).

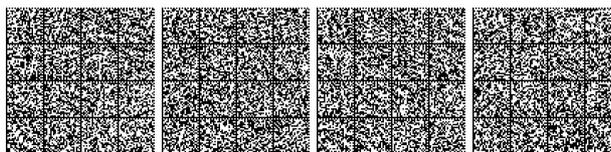
In sostanza, la Regione impugna numerosi commi dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, con i quali viene dettata un'articolata disciplina relativa:

- alla durata delle concessioni lacuali e fluviali, nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo (comma 1);
- alla determinazione dei canoni relativi a tali concessioni (commi da 2 a 5);
- alla definizione agevolata dei procedimenti pendenti, tanto amministrativi quanto giudiziari, per la riscossione dei canoni (commi 7, 8, 9 e 10);
- al regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento nei "marina resort" (comma 10-*bis*).

2.- Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di ASSONAT - Associazione nazionale approdi e porti turistici, che si qualifica come associazione di categoria senza scopo di lucro di cui sono membri società concessionarie della Regione ricorrente.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, «il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2021 con allegata ordinanza letta all'udienza del 26 gennaio 2021, n. 3 del 2021 con allegata ordinanza letta all'udienza del 2 dicembre 2020, n. 134 del 2020, n. 56 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020).

3.- Ancora in via preliminare, deve essere vagliata l'eccezione di inammissibilità del ricorso in ragione della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020, a tenore della quale «[l]e disposizioni del



presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Secondo quanto sostenuto dalla difesa statale, tale clausola dovrebbe ritenersi pienamente operante rispetto alle disposizioni impugnate, che non includono espressamente tra i propri destinatari la Regione ricorrente; dal che deriverebbe «l'inammissibilità per carenza di interesse ad agire o, comunque, la manifesta infondatezza, stante la non ravvisabilità del vulnus denunciato [...], di tutte le questioni promosse dalla regione».

### 3.1.- L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che la presenza di una clausola di salvaguardia come quella ora all'esame impone una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate, senza che ciò implichi l'inammissibilità delle censure contro di esse formulate (sentenza n. 40 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2017).

In effetti, in presenza di clausole di salvaguardia i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione di disposizioni statali in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere le prime applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali (sentenza n. 122 del 2018). Conseguentemente, se l'applicazione di una disciplina statale agli enti ad autonomia differenziata dovesse risultare lesiva delle competenze di questi ultimi, in presenza di una clausola di salvaguardia dovrà in linea generale presumersi - nell'ottica di una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme di tale disciplina - che il legislatore statale abbia inteso escluderne l'applicabilità a tali enti; sicché l'eventuale questione di legittimità costituzionale di una siffatta disciplina per violazione delle competenze statutarie dovrebbe essere dichiarata non fondata «nei sensi di cui in motivazione».

D'altra parte, contrariamente a quanto parrebbe evincersi dalle argomentazioni della difesa statale, non può ritenersi che la presenza in una legge di una clausola generale di salvaguardia faccia sì che debbano considerarsi applicabili agli enti ad autonomia differenziata soltanto le singole disposizioni che indicano espressamente tra i propri destinatari anche questi ultimi (situazione, questa, alla quale si riferiscono talune delle pronunce invocate dall'Avvocatura generale dello Stato, come in particolare le sentenze n. 103 e n. 94 del 2018, n. 231 e n. 154 del 2017, nonché la stessa sentenza n. 40 del 2016). Laddove infatti, pur in presenza di una clausola generale di salvaguardia, una singola disposizione costituisca l'esercizio di una competenza esclusiva prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale, è del tutto logico presumere che il legislatore statale abbia inteso vincolare anche questi ultimi, a prescindere da un'espressa previsione in tal senso.

4.- Sempre in via preliminare, occorre osservare che l'impugnato art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 è stato successivamente modificato dal decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali).

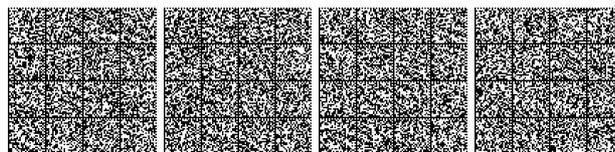
Tuttavia, le modifiche introdotte riguardano aspetti diversi da quelli oggetto di censura, e non incidono pertanto sui termini delle questioni proposte (sentenze n. 270 e n. 232 del 2017).

5.- La Regione impugna, anzitutto, il comma 1 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, che testualmente prevede: «[I]e disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione».

I commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), richiamati dalla disposizione impugnata, dispongono in sostanza una proroga generalizzata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in essere sino alla fine del 2033. La disposizione impugnata estende tale proroga alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

5.1.- Secondo la difesa regionale, la disposizione violerebbe molteplici competenze previste dall'art. 4 dello statuto, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Anzitutto, l'invasione delle competenze legislative primarie regionali sarebbe evidente rispetto ai beni di titolarità regionale, e segnatamente rispetto ai beni del demanio idrico e a quelli del demanio marittimo situati nella laguna di



Marano-Grado. Tali beni sono stati trasferiti alla Regione, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 265 del 2001, con la precisazione, contenuta nel successivo comma 3, che la Regione esercita su di essi «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti».

Quanto poi ai restanti beni del demanio marittimo, di titolarità statale, la disposizione impugnata sarebbe comunque lesiva delle competenze statutarie. Nel disciplinare le concessioni relative alla nautica da diporto e alle strutture turistico-ricreative, essa inciderebbe infatti sulle competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, le quali implicano - ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 469 del 1987 - l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Infine, modificando *ex lege* la durata delle concessioni, la disposizione impugnata attuerebbe in effetti una “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative in ambiti riservati alla competenza regionale ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., oltre che degli artt. 4 e 8 dello statuto, in assenza però di qualsiasi coinvolgimento della Regione in sede attuativo-amministrativa, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

5.2.- Le questioni non sono fondate.

Va premesso che non è qui in discussione la legittimità costituzionale della disposizione impugnata, né dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 da essa richiamati, sotto il profilo del rispetto dei vincoli comunitari ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La Regione ricorrente non sostiene, infatti, la contrarietà di tali disposizioni al diritto dell'Unione europea - medio tempore affermata da due recenti pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenze 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18) -; bensì, esclusivamente, la violazione delle proprie competenze legislative, ai sensi dell'art. 4 dello statuto (anche alla luce delle pertinenti norme di attuazione) e degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., oltre che del principio di leale collaborazione rispetto all'asserita chiamata in sussidiarietà in ambiti riservati alla competenza regionale.

Tali ambiti sono identificati dalla Regione, in particolare, nelle materie - su cui ha competenza legislativa primaria ai sensi dell'art. 4 dello statuto - dell'ittica, della pesca e del turismo, oltre che più in generale nelle competenze amministrative che le sono state conferite in conseguenza del trasferimento alla Regione dei beni del demanio idrico e della laguna di Marano-Grado (art. 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 265 del 2001), nonché dell'attribuzione della generalità delle funzioni amministrative relative al demanio marittimo, che pure resta di titolarità statale (art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 111 del 2004).

Al riguardo, è certamente vero - come questa Corte ha costantemente sottolineato - che la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe *ex lege* o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011). Tali principi sono stati affermati anche con riferimento alla stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (sentenze n. 139 del 2021 e n. 109 del 2018).

Come giustamente osserva l'Avvocatura generale dello Stato, tale competenza esclusiva consente al legislatore statale di intervenire con riguardo sia alle concessioni di beni demaniali di titolarità dello Stato (ancorché amministrati dalla Regione, come accade in Friuli-Venezia Giulia in forza dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 111 del 2004), sia a quelle di beni demaniali di cui siano titolari altri enti territoriali.

L'afferenza in via prevalente della disposizione impugnata a una materia di competenza esclusiva statale svuota poi di fondamento l'ulteriore censura regionale relativa alla pretesa violazione del principio di leale cooperazione, la quale si fonda sull'erronea prospettazione, da parte della Regione, di una “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative che lo Stato avrebbe compiuto in materie rientranti nella competenza legislativa primaria regionale (*ex multis*, sentenza n. 250 del 2015 e ulteriori precedenti ivi richiamati).

Ne consegue che, rispetto all'impugnato comma 1, da un lato non opera la clausola di salvaguardia di cui al menzionato art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020; e che, dall'altro, le censure di illegittimità costituzionale sollevate dalla Regione non sono fondate, essendo la disposizione impugnata espressione di una prevalente competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.- Sono poi impugnati i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.



Tali censure possono essere esaminate congiuntamente, avendo tutte ad oggetto disposizioni che concernono la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali.

Il comma 2 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 dispone: «[l'] articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, con effetto dal 1° gennaio 2021 il comma 1, lettera b), punto 2.1) è sostituito dal seguente: “2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato ai sensi del punto 1.3)”. Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni».

Il comma 3 dispone: «[a]lle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto si applicano, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007, le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), dell'articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dal comma 2 del presente articolo, con riferimento alle caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente. Le somme per canoni relative a concessioni demaniali marittime di cui al primo periodo, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate - a decorrere dal 2021 - con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione. Gli enti gestori provvedono al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione di cui al secondo periodo».

In sostanza, tali disposizioni modificano i criteri per la determinazione dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto. Tali criteri si applicano retroattivamente anche alle concessioni in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso tra il 2007 e il 2020 rispetto alle somme da versare allo stesso titolo a partire dal 2021.

Il comma 4, nella versione anteriore alle modifiche apportate dal d.l. n. 73 del 2021, disponeva: «[d]al 1° gennaio 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a euro 2.500».

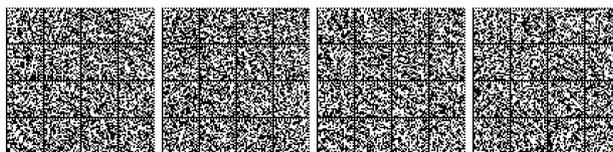
Il comma 5, infine, recita: «[n]elle more della revisione e dell'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi ai sensi dell'articolo 1, comma 677, lettera e) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono sospesi fino al 15 dicembre 2020 i procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dal presente decreto e sono inefficaci i relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, compresi i procedimenti e i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché di sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone, concernenti: a) le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con esclusivo riferimento a quelle inerenti alla conduzione delle pertinenze demaniali, laddove i procedimenti o i provvedimenti siano connessi all'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni di cui all'articolo 03, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ivi compresi i procedimenti di cui all'articolo 1, comma 484, della legge 28 dicembre 2015, n. 208; b) le concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto».

Tale ultima disposizione prevede, in sostanza, la sospensione dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni, nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento del canone, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

6.1.- Contro le disposizioni in esame la Regione muove tre ordini di censure.

6.1.1.- In primo luogo, dettando norme sulla determinazione dei canoni concessori, esse violerebbero le competenze legislative primarie della Regione, sancite dall'art. 4 dello statuto, in materia di industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, nonché - con riferimento al comma 5, che stabilisce tra l'altro una temporanea sospensione dei procedimenti amministrativi pendenti - ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione. Ciò con riferimento a tutte le concessioni sui beni demaniali amministrati dalla Regione, ovvero - in subordine - quanto meno a quelle relative a beni demaniali di titolarità regionale (demanio idrico e della laguna di Marano-Grado).

6.1.2.- In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 81 e 119 Cost., nonché l'art. 48 dello statuto (che disciplina l'autonomia finanziaria della Regione), posto che l'intervento statale priverebbe unilateralmente la ricorrente di entrate che le spettano in forza della disciplina statutaria e delle relative norme attuative, e in particolare dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione la spettanza dei proventi e delle spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. Segnatamente la disciplina di cui al comma 3, che prevede un mec-



canismo di rideterminazione retroattiva dei canoni, produrrebbe un risultato di non corretta rappresentazione dei documenti di bilancio della Regione, in violazione - ancora - dell'art. 81 Cost.; nonché la lesione del principio di affidamento, fondato sull'art. 3 Cost., in ragione della frustrazione delle legittime aspettative della Regione relative alle entrate derivanti dai canoni di propria spettanza, modificati *ex lege* dall'intervento statale.

6.1.3.- Infine, anche in questo caso la Regione lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della chiamata in sussidiarietà - asseritamente realizzata dalle disposizioni impugnate - di funzioni amministrative attribuite alla Regione da parte dello Stato, in assenza di qualsiasi meccanismo che assicuri il suo coinvolgimento.

6.2.- Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

6.2.1.- Le disposizioni impugnate non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla Regione, nella parte in cui si applicano alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità statale.

6.2.1.1.- La costante giurisprudenza di questa Corte in tema di demanio marittimo afferma che dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni «è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi» (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008). Criterio, questo, recentemente ribadito dalla sentenza n. 73 del 2018 con riferimento specifico alla Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia, nonostante la previsione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, invocato dalla ricorrente, che attribuisce alla Regione stessa i proventi e le spese derivanti dal demanio marittimo di titolarità statale.

In attesa dell'effettiva attuazione del trasferimento di parte del demanio marittimo alle Regioni già previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), tale criterio va dunque confermato, salva naturalmente la possibilità che singole disposizioni statali di settore attribuiscono la potestà di determinazione del canone al soggetto gestore o comunque utilizzatore dei beni demaniali in questione.

Sono dunque da escludersi, rispetto a disposizioni statali che disciplinano l'ammontare dei canoni per le concessioni sul demanio marittimo di titolarità statale (ovvero che, come nel caso del comma 5 in questa sede impugnato, incidano sui relativi procedimenti amministrativi), le violazioni delle competenze legislative primarie lamentate dalla Regione ricorrente.

6.2.1.2.- Quanto alla lamentata incidenza delle disposizioni all'esame sull'equilibrio del bilancio regionale e sull'autonomia finanziaria della Regione, esse parimenti non sono fondate, per l'assorbente ragione che la ricorrente non ha fornito dimostrazione del loro presumibile impatto sull'equilibrio del bilancio regionale o sulla possibilità di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle Regioni stesse (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2020, n. 137 del 2018, n. 205 e n. 127 del 2016).

La Regione si è, in proposito, limitata a fornire una stima delle minori entrate derivanti dai nuovi criteri di calcolo dei canoni, che sarebbe pari a euro 1.627.247,82, senza peraltro confrontarsi con le valutazioni contenute nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104 del 2020 - vidimata dalla Ragioneria generale dello Stato -, dalla quale risulta che le minori entrate derivanti dalle disposizioni censurate potranno essere coperte dai maggiori introiti derivanti dal canone minimo di 2.500 euro per ciascuna concessione, previsto dall'impugnato comma 4.

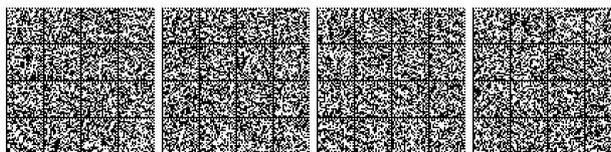
Quanto poi alla doglianza relativa all'allegata efficacia retroattiva dell'impugnato comma 3, va rilevato che tale disposizione non comporta un dovere a carico dell'amministrazione regionale di restituire canoni già percepiti, bensì - semplicemente - la compensazione dei maggiori importi versati in passato con quelli da versare, da parte del concessionario, sulla base dei nuovi criteri di calcolo introdotti dalla disciplina impugnata. Quest'ultima spiega dunque effetti, a ben guardare, soltanto pro futuro, diminuendo gli importi che i concessionari dovranno versare successivamente all'entrata in vigore della legge, senza che la Regione possa invocare un proprio legittimo affidamento sulla percezione di importi la cui determinazione spetta allo Stato, in forza dei principi poc'anzi ricapitolati.

6.2.1.3.- Quanto, infine, all'allegata violazione del principio di leale collaborazione, la doglianza si fonda, anche in questo caso, sull'erroneo presupposto della spettanza alla Regione di una competenza legislativa primaria in materia di determinazione dei canoni sul demanio statale.

Per tale assorbente ragione, neppure tale doglianza è fondata.

6.3.- Rispetto invece alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità regionale (e cioè il «demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale», nonché «tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all'art. 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado»: art 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 265 del 2001), le questioni non sono fondate nel senso che, in forza di una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate, queste ultime non trovano applicazione ai beni medesimi, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020.

E ciò in forza del medesimo criterio, poc'anzi enunciato (*supra*, punto 6.2.1.1.), secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali, e conseguentemente i relativi procedimenti amministrativi di riscossione,



spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi: e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle citate norme di attuazione dello statuto - peraltro con l'espressa precisazione che la Regione «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2» (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 265 del 2001).

6.4.- In conclusione, i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 devono trovare applicazione nei confronti delle concessioni relative ai beni del demanio marittimo statale presenti nel territorio della Regione ricorrente, risultando non fondate in questa parte le sue doglianze; mentre, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020, tali disposizioni devono ritenersi in radice inapplicabili rispetto alle concessioni relative al demanio idrico e della laguna di Marano-Grado, trasferito alla Regione dalle norme di attuazione dello statuto.

7.- Sono altresì impugnati i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., oltre che degli artt. 4 e 48 dello statuto.

Il comma 7 dispone: «[a] fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera *b*), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento: *a*) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; *b*) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo».

Il comma 8 prevede: «[l]a domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato».

Il comma 9 dispone: «[l]a liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 7 costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate».

Il comma 10, infine, recita: «[l]a presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio».

In sostanza, queste disposizioni consentono, mediante il versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto, la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

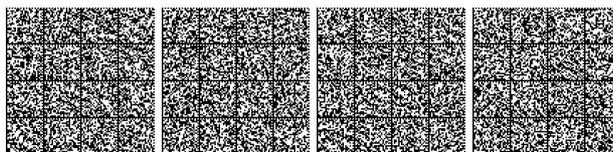
7.1.- Secondo la Regione, queste disposizioni violerebbero le medesime competenze legislative primarie già esaminate a proposito delle precedenti censure, nonché le norme costituzionali, statutarie e di attuazione, poste a presidio dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, e segnatamente gli artt. 81, 119 Cost. e l'art. 48 dello statuto, oltre che il legittimo affidamento della Regione e il principio di ragionevolezza.

Ancora, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, in relazione alla chiamata in sussidiarietà operata dalla legge statale rispetto a funzioni attribuite alla Regione dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

7.2.- Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

7.2.1.- Le disposizioni in esame, anzitutto, non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla ricorrente, nella parte in cui esse si riferiscono alla definizione anticipata di procedimenti giurisdizionali.

7.2.1.1.- Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, la sentenza n. 73 del 2018 di questa Corte - scrutinando disposizioni statali dall'analogo contenuto, su ricorso della stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - ha già affermato che discipline come quella all'esame afferiscono alla materia «giurisdizione e norme processuali», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., articolandosi in sostanza in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso implicante un effetto estintivo dei processi in corso. Tale competenza esclusiva statale non viene meno per il solo fatto che il contenzioso concerna rapporti concessori disciplinati - almeno in parte - dalla legislazione regionale, nell'ambito delle materie che rientrano nella sua competenza primaria o concorrente, essendo per l'appunto riservata allo Stato ogni disciplina che introduca meccanismi processuali finalizzati a possibili definizioni transattive delle controversie già pendenti, quale che sia l'oggetto delle stesse.



7.2.1.2.- Né può la Regione fondatamente dolersi dell'effetto di riduzione delle proprie entrate finanziarie derivanti da tali definizioni agevolate, non avendo fornito alcuna dimostrazione nel presente giudizio del loro presumibile impatto sull'equilibrio di bilancio regionale, né sulla possibilità della Regione di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essa attribuite.

7.2.1.3.- Neppure, infine, può qui ravvisarsi una violazione del principio della leale collaborazione, per gli stessi motivi esposti *supra*, punti 5.2. e 6.2.1.3.

7.3.- Nella parte, invece, in cui le disposizioni in esame concernono la possibilità di definizione agevolata di procedimenti amministrativi - anziché giudiziari - pendenti, occorre distinguere secondo che essi abbiano a oggetto concessioni di beni del demanio di titolarità statale, ovvero concessioni di beni del demanio regionale.

Nel primo caso, discende dai principi poc'anzi enunciati (*supra*, punto 6.2.1.1.) che lo Stato, in quanto titolare dei beni demaniali, ben può dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni; e ciò anche qualora i relativi proventi siano integralmente destinati alla Regione che tali beni amministra, come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Del resto, proprio su ricorso di tale Regione, questa Corte ha affermato, nella sentenza n. 73 del 2018, che la disciplina allora in esame, sostanzialmente sovrapponibile a quella oggi scrutinata, fosse pianamente applicabile alle concessioni di beni demaniali statali gestiti dalla Regione, senza che fosse necessaria la dichiarazione di illegittimità costituzionale allora sollecitata dalla ricorrente.

Rispetto, invece, alle concessioni di beni del demanio regionale (e dunque, del demanio idrico e della laguna di Marano-Grado), discende parimenti dai principi poc'anzi enunciati (*supra*, punto 6.3.) che non solo la determinazione di tali canoni, ma anche eventuali discipline regionali che prevedano, in sede amministrativa, la parziale rinuncia alla loro riscossione sulla base di transazioni con i concessionari, spettano alla Regione titolare del demanio stesso; sicché rispetto a tali concessioni dovrà intendersi come operante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020.

7.4.- In conclusione, i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 devono trovare applicazione nei confronti dei procedimenti giudiziari concernenti tutte le concessioni demaniali nel territorio regionale, nonché nei confronti dei soli procedimenti amministrativi concernenti le concessioni di beni demaniali di titolarità statale; restando invece esclusa la loro applicabilità ai procedimenti amministrativi relativi alle concessioni di beni demaniali di titolarità regionale, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020.

8.- È infine impugnato il comma 10-*bis* dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020.

Tale disposizione ha modificato l'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nel modo seguente: «[a] fine di rilanciare le imprese della filiera nautica, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di diportisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta, con esclusione dei servizi resi nell'ambito di contratti annuali o pluriennali per lo stazionamento».

In sostanza, la modifica così introdotta limita ai soli «diportisti» l'aliquota agevolata dell'IVA al 10 per cento per la sosta e il pernottamento nelle strutture ricettive in questione (i cosiddetti “marina resort”), ripristinando così, per la restante platea di turisti, l'aliquota ordinaria del 22 per cento.

8.1.- Secondo la ricorrente, tale misura determinerebbe un effetto dannoso per il sistema economico regionale, spingendo i turisti non diportisti a disertare i “marina resort” siti nel territorio regionale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, del suo equilibrio di bilancio e della sua competenza legislativa primaria nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in violazione degli artt. 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto.

La norma statale impugnata sarebbe inoltre affetta da irragionevolezza intrinseca, in contrasto con l'art. 3 Cost., posto che l'obiettivo del sostegno e rilancio dell'economia - cui è espressamente finalizzato il decreto-legge - sarebbe palesemente contraddetto dall'aumento dell'imposta in questione, tenuto conto degli effetti depressivi della domanda turistica che la stessa comporta.

8.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tutte queste censure per carente interesse a ricorrere da parte della Regione, la quale è destinataria di una quota del gettito IVA, e che dunque vedrebbe aumentate le proprie entrate per effetto della disciplina censurata.



L'eccezione non è fondata, dal momento che la Regione ha argomentato nel senso di un temuto pregiudizio all'economia regionale e, conseguentemente, all'ammontare del gettito fiscale regionale derivante dalla disposizione medesima; ciò che deve ritenersi sufficiente ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

8.3. - Nel merito, le questioni non sono, però, fondate.

La disciplina dell'IVA - che è tributo statale armonizzato a livello eurounitario - è, infatti, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 187 del 2021 e n. 274 del 2020).

Gli effetti paventati dalla Regione ricorrente, in termini di minore attrattività dei "marina resort" siti nel proprio territorio rispetto a quelli siti in Slovenia o Croazia, e conseguentemente di minori introiti finanziari per la stessa Regione, appaiono meramente indiretti ed eventuali, come tali inidonei a concretare una violazione dei parametri finanziari, costituzionali e statutari, invocati nel ricorso.

Né può ritenersi affetta da irragionevolezza manifesta una disposizione che, nel perseguire il generale obiettivo di favorire talune attività imprenditoriali, delimiti la platea dei beneficiari di norme di agevolazione fiscale.

Quanto, infine, alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, valgono le considerazioni già svolte *supra*, punti 5.2. e 6.2.1.3.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di ASSONAT - Associazione nazionale approdi e porti turistici;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 2, 3, 4 e 5, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., agli artt. 4 e 48 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 4 e 48 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 10-bis, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 4 e 48 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 47

Ordinanza 9 febbraio - 1° marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna - Nomina e permanenza nella carica fino all'insediamento degli organi provinciali (da eleggere entro il 1° luglio 2020) - Denunciata violazione del principio di democraticità degli enti locali - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, primo comma, 3, 5, 114, 117, secondo comma, lettera *p*); legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, art. 3, primo comma, lettera *b*).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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. 1 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18 (Disposizioni in materia di enti locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 23 dicembre 2019, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019, iscritto al n. 116 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18 (Disposizioni in materia di enti locali), in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 5, 114, 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione e all'art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che, ai sensi della norma censurata, nelle more della riforma del sistema delle autonomie locali della Sardegna, i nuovi amministratori delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna - nominati dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali - possono restare in carica fino all'insediamento degli organi provinciali da eleggersi entro il 1° luglio 2020;

che, a parere del ricorrente, la nomina degli amministratori straordinari, evitando l'insediamento degli organi provinciali da eleggersi secondo le previsioni della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), violerebbe il principio di democraticità degli enti locali e ne lederebbe l'autonomia e la rappresentatività;

che la Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio nel termine previsto dall'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis* (trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso);

che allo scadere di detto termine è stata fissata l'udienza pubblica del 26 gennaio 2021;



che la trattazione della causa è stata rinviata a nuovo ruolo in accoglimento di due istanze depositate dall'Avvocatura generale dello Stato, rispettivamente, il 12 gennaio 2021 e il 10 giugno 2021, che prospettavano la possibilità di una rinuncia al gravame all'esito della celebrazione delle elezioni di secondo grado dei Presidenti delle Province della Sardegna, posticipate dapprincipio al 30 gennaio 2021 e in seguito in una finestra temporale compresa tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021;

che, con decreto del 13 ottobre 2021 il Presidente della Corte costituzionale ha fissato la discussione del giudizio all'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022;

che il 19 novembre 2021 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato in cancelleria la relata di notifica del ricorso, effettuata a mezzo posta, che attesta una mancata consegna del plico per irreperibilità del destinatario presso l'indirizzo indicato nell'atto di gravame: "Via dei Giornalisti, 6 - Cagliari";

che da fonti aperte la sede della Regione autonoma Sardegna è allocata non in Via dei Giornalisti n. 6, bensì in Viale Trento n. 69;

che il 25 gennaio 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia, rappresentando che «è venuto meno l'interesse a coltivare il ricorso», in quanto «è intervenuta una modifica sostanziale del quadro normativo, riconducibile ad eventi estrinseci, tali da indurre a ritenere che oggi non vi sia più alcuna connessione causale tra la lesione dei principi costituzionali che si assumono violati e la norma scrutinata»;

che, in considerazione della sopravvenuta rinuncia, è stata fissata la camera di consiglio del 9 febbraio 2022.

Considerato che l'esito negativo della notifica del ricorso è imputabile al ricorrente, il quale ha errato nell'individuare l'indirizzo dell'ente convenuto, agevolmente rinvenibile su fonti aperte;

che per costante giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione quarta civile, sentenza 24 giugno 2020, n. 12410; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 20 luglio 2016, n. 14916 e n. 14917) e del Consiglio di Stato (sezione quinta, sentenza 7 febbraio 2018, n. 817), recepita anche da questa Corte (ordinanza n. 101 del 2017), la notificazione del ricorso in un luogo errato, diverso dalla sede dell'ente, non determina l'inesistenza della notificazione, bensì la sua nullità;

che il ricorrente, a fronte di tale nullità, non ha proceduto a rinnovare la notifica del ricorso;

che, dunque, atteso il decorso del termine per impugnare senza che all'ente convenuto sia stato notificato l'atto di gravame e non essendosi altrimenti instaurato il contraddittorio, il ricorso è manifestamente inammissibile per decadenza;

che, assurgendo l'integrità del contraddittorio a questione logicamente preliminare rispetto all'estinzione del giudizio, la nullità della notifica del ricorso preclude ogni valutazione concernente gli effetti dell'atto di rinuncia depositato dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18, recante «Disposizioni in materia di enti locali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

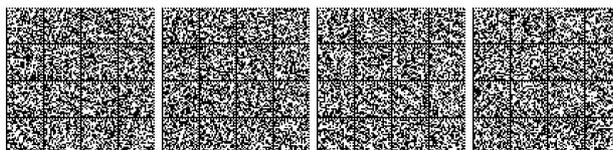
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 48

*Ordinanza 9 febbraio - 1° marzo 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Oneri a carico dell'esercizio finanziario degli anni 2021, 2022 e 2023 - Modalità di copertura - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 16, art. 6 e Tabella E.
- Costituzione, art. 81, terzo comma; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8, 9 e 83.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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. 6 e della Tabella E della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 16 (Legge di stabilità provinciale per l'anno 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 febbraio 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

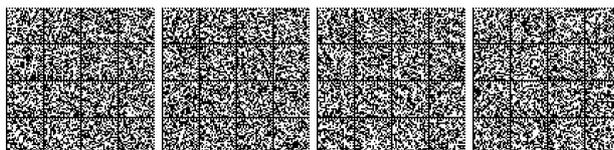
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2022.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 22 febbraio 2021, depositato il 4 marzo 2021 e iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2021, ha impugnato l'art. 6 e la Tabella E della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 16 (Legge di stabilità provinciale per l'anno 2021), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 8, 9 e 83 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige);

che l'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2020 stabiliva, nel suo testo originario, che «[a]lla copertura degli oneri per complessivi 167.417.460,45 euro a carico dell'esercizio finanziario 2021, 174.675.142,68 euro a carico dell'esercizio finanziario 2022 e 783.645.926,11 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023, derivanti dall'articolo 1, commi 1 (tabella A) e 3 (tabella C), della presente legge, si provvede con le modalità previste dalla tabella E»;

che quest'ultima, nello stabilire la copertura degli oneri relativi agli esercizi 2021, 2022 e 2023, indica, tra l'altro, a parziale copertura degli oneri complessivi per l'anno 2022, una «riduzione della spesa obbligatoria» pari a 108.103.480,85 euro;

che, ad avviso del ricorrente, tale riduzione è stata prevista in assenza di esplicita riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, ciò che ne determina il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., per violazione di quanto previsto dagli artt. 19, comma 2, e 17, comma 1, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica);



che queste disposizioni sarebbero violate perché la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe operato una riduzione delle spese formulata in modo del tutto generico, senza individuare specificamente la legge autorizzativa della spesa obbligatoria e, conseguentemente, senza provvedere alla riduzione delle precedenti autorizzazioni legislative di spesa obbligatoria, in contrasto con i predetti principi contabili e in violazione dei limiti all'esercizio delle competenze legislative attribuite alla stessa Provincia autonoma dagli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, del quale sarebbe violato anche l'art. 83, che pone a carico della medesima Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano un obbligo di adeguamento della loro normativa alla legislazione statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici;

che, con atto depositato il 31 marzo 2021, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del suo Presidente, chiedendo che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere e, in ogni caso, la manifesta inammissibilità e infondatezza della questione;

che la cessazione della materia del contendere, in particolare, sarebbe determinata dall'entrata in vigore della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni), che, all'art. 2, apporta variazioni allo stato di previsione delle spese di cui all'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023) «al fine di assicurare l'integrale copertura della spesa di cui all'articolo 79 dello Statuto speciale di autonomia», con l'effetto di riequilibrare anche la copertura della legge di stabilità qui impugnata;

che, ad avviso della difesa provinciale, la non fondatezza del motivo di ricorso discenderebbe dalla mancata considerazione del contesto entro il quale si collocano le disposizioni impuginate;

che la riduzione di spesa in parola, infatti, sarebbe da ricondursi alla riduzione del contributo al risanamento della finanza pubblica cui il sistema territoriale regionale integrato (costituito anche dalle due Province autonome) è tenuto nei confronti dello Stato, ai sensi dell'art. 79 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

che, secondo la difesa provinciale, il versamento di tale contributo, pur essendo qualificato contabilmente come una spesa obbligatoria, non sarebbe tuttavia tale nella prassi, sia per effetto della possibile devoluzione di una quota di spettanza provinciale alla Regione per effetto di quanto prevede il comma 4-bis del richiamato art. 79 del suddetto statuto, sia perché la necessità di contrastare l'emergenza pandemica ha condotto ad un accordo con lo Stato «che ha, nei fatti, portato al quasi azzeramento del contributo» sia per il 2020 che per il 2021;

che, tuttavia, a un medesimo esito non si sarebbe addivenuti per l'esercizio 2022, anche se le trattative in corso condurrebbero a ritenere che, in assenza di un simile correttivo, il calo di gettito previsto potrebbe non consentire alla Provincia autonoma di Bolzano lo svolgimento delle funzioni necessarie;

che ne conseguirebbe, secondo la difesa provinciale, «che allo stato non ricorrevano i presupposti per procedere alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spese riferiti all'anno 2022, per cui la copertura finanziaria prevista dall'art. 6 della legge provinciale n. 16/2020 e dalla relativa tabella E è credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale»;

che, con atto depositato il 20 luglio 2021, sulla base della delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 30 giugno 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conseguenza dell'intervenuto ripristino della copertura finanziaria operato con le variazioni introdotte dall'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2021, ha rinunciato al ricorso;

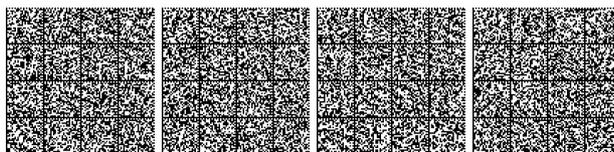
che la rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Bolzano con atto depositato il 26 agosto 2021, sulla base della delibera della Giunta provinciale n. 671 del 10 agosto 2021;

che, peraltro, l'impugnato art. 6 è stato sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano 3 agosto 2021, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023);

che, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 8 del 2021, tra le modificazioni apportate agli Allegati di cui agli artt. 1 e 6 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2020, riporta, alla lettera d), che «l'allegato E viene integrato dall'allegato E1».

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale vigente *ratione temporis*, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 3 del 2022, n. 253, n. 222 e n. 122 del 2021).

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



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220048

n. 49

*Sentenza 16 febbraio - 2 marzo 2022*

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Responsabilità civile diretta dei magistrati: abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie» - Quesito volto, mediante la tecnica c.d. del ritaglio, a consentire che il magistrato possa essere citato direttamente nel giudizio civile risarcitorio da parte di chi lamenti il danno - Quesito manipolativo, non interamente abrogativo, ambiguo e contraddittorio - Impossibilità di ottenere l'effetto voluto mediante la riespansione della legislazione previgente - Inammissibilità della richiesta.**

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad essa successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti: art. 2, comma 1, limitatamente alle parole “contro lo Stato”; art. 4, comma 2, limitatamente alle parole “contro lo Stato”; art. 6, comma 1, limitatamente alle parole “non può essere chiamato in causa ma”; art. 16, comma 4, limitatamente alle parole “in sede di rivalsa,”; art. 16, comma 5, limitatamente alle parole “di rivalsa ai sensi dell’articolo 8”
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), e successive integrazioni e modificazioni, limitatamente alle seguenti parti:

- art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «contro lo Stato»;
- art. 4, comma 2, limitatamente alle parole «contro lo Stato»;
- art. 6, comma 1, limitatamente alle parole «non può essere chiamato in causa ma»;
- art. 16, comma 4, limitatamente alle parole «in sede di rivalsa,»;
- art. 16, comma 5, limitatamente alle parole «di rivalsa ai sensi dell'articolo 8», giudizio iscritto al n. 177 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e Giovanni Guzzetta per i Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 novembre 2021, depositata il 1° dicembre 2021, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte, sul seguente quesito:

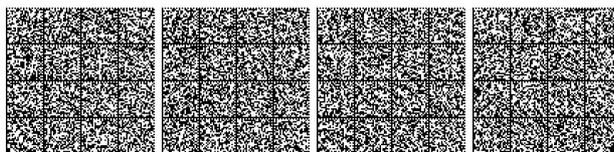
«Volete voi che sia abrogata la Legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati) nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad essa successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti: art. 2, comma 1, limitatamente alle parole “contro lo Stato”; art. 4, comma 2, limitatamente alle parole “contro lo Stato”; art. 6, comma 1 limitatamente alle parole “non può essere chiamato in causa ma”; art. 16, comma 4, limitatamente alle parole “in sede di rivalsa,”; art. 16, comma 5, limitatamente alle parole “di rivalsa ai sensi dell'art. 8”»?

1.1.- L'Ufficio centrale ha attribuito la seguente denominazione al quesito: «Responsabilità civile diretta dei magistrati: abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie», a seguito della richiesta di integrazione, da parte delle Regioni interessate, delle parole «Responsabilità civile diretta dei magistrati» all'originario titolo proposto («Abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie»).

1.2.- Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, il Presidente di questa Corte ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 15 febbraio 2022, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

2.- Le Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte, con memoria depositata l'11 febbraio 2022, chiedono che il quesito referendario sia dichiarato ammissibile.

2.1.- Le Regioni promotrici, per mezzo dei loro delegati regionali, ritengono, in particolare, che l'oggetto del quesito non ricada in alcuno dei limiti previsti dall'art. 75 della Costituzione, né su leggi ad esso collegate, né tantomeno che la materia su cui verte il *referendum* rientri nella categoria delle cosiddette leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. A tal proposito, la memoria richiama la giurisprudenza di questa Corte che, in tema di responsabilità civile dei magistrati, ha riconosciuto al legislatore la possibilità di «[s]celte plurime, anche se non illimitate» e una «valutazione discrezionale» (vengono citate le sentenze n. 26 del 1987 e n. 38 del 2000), sia pure temperando le contrapposte esigenze che vedono coinvolti, da un lato, il soggetto



ingiustamente danneggiato legittimato a ottenere ristoro per il pregiudizio subito e, dall'altro, l'indipendenza della magistratura. Considerazioni queste, che - a parere dei delegati regionali - escludono che in subiecta materia vi sia la presenza di una disciplina costituzionalmente vincolata.

2.2.- Quanto alla formulazione del quesito, quest'ultimo soddisferebbe i requisiti della chiarezza, della coerenza e dell'omogeneità, essendo evidente sia il fine intrinseco dell'atto abrogativo, sia la matrice razionalmente unitaria da ricondurre all'abrogazione della norma speciale che limita allo Stato la legittimazione passiva nel giudizio di responsabilità civile del magistrato. Secondo i delegati regionali, infatti, l'attuale formulazione del quesito si differenzerebbe dai precedenti casi in cui questa Corte si è espressa (vengono citate le sentenze n. 34 del 1997 e n. 38 del 2000), dal momento che, allora, l'abrogazione proposta dell'espressione «contro lo Stato» determinava una mancanza di chiarezza del quesito a causa della particolare tecnica del ritaglio utilizzata. Al contrario, nel caso in esame, essa è inserita in un diverso ritaglio normativo e lascia inalterata la restante disciplina, evidenziando un chiaro intento teleologico. Nel dettaglio, la memoria asserisce che la responsabilità civile dei magistrati, per come strutturata, non forma un sistema normativo autonomo e alternativo a quello ordinario (valevole per gli impiegati civili dello Stato), ma un corpus normativo speciale che si innesta sulla comune base costituita dalle norme generali in materia, a partire dall'art. 28 Cost. e dal d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico concernente lo statuto degli impiegati civili dello Stato), in cui si stabilisce il principio di responsabilità generale e diretta dei funzionari pubblici, e che, rispetto a quella base, si pone in rapporto di specialità.

Da questa constatazione le Regioni promotrici sostengono che, là dove vengano meno altri elementi «inquinanti» legati ad una diversa formulazione dei quesiti in passato dichiarati inammissibili, l'eliminazione dell'espressione «contro lo Stato» possa sprigionare un autonomo contenuto normativo, facendo riesperire la disciplina generale che prevede la coesistenza della disciplina dello Stato e quella diretta del magistrato, discendente proprio dai citati art. 28 Cost. e d.P.R. n. 3 del 1957. Si profilerebbe, così, una naturale espansione delle norme regolanti l'azione di responsabilità nei confronti degli illeciti dei pubblici impiegati, eliminando la «deroga» soggettiva che l'espressione «contro lo Stato» ad oggi delinea. Ad avviso dei delegati regionali, poi, l'art. 13 della legge n. 117 del 1988, nella parte in cui prevede la responsabilità diretta del magistrato nel solo caso di commissione di un illecito penale, non è dirimente ai fini di una dichiarazione di inammissibilità, in quanto la ridondanza che questa disposizione verrebbe ad assumere nel nuovo sistema normativo, delineato dall'abrogazione referendaria, rappresenterebbe un mero «inconveniente», assumendo un diverso significato nel nuovo contesto, ad ogni modo non rilevabile in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum*.

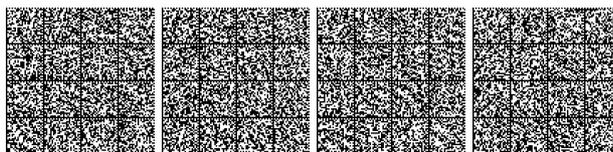
2.3.- Coerente, infine, sarebbe anche la logica abrogativa delle altre disposizioni interessate dal quesito. Quanto alla possibile eccezione secondo cui con la responsabilità diretta verrebbe meno la «serenità» del giudice, i delegati regionali affermano che essa è da ricondurre, al più, all'ambito della valutazione della legittimità costituzionale della normativa di risulta, non rientrante nel giudizio di ammissibilità. Quanto, invece, all'abrogazione che interessa gli artt. 6, comma 1, e 16, commi 4 e 5, essi sarebbero diretta esplicitazione della preminenza della responsabilità diretta dello Stato nell'attuale sistema e la loro abrogazione rappresenterebbe un corollario dell'esigenza di omogeneità e chiarezza del quesito proposto. In particolare, relativamente alla formulazione dell'art. 6, comma 1, l'abrogazione dell'espressione «non può essere chiamato in causa ma» sarebbe una naturale conseguenza del venir meno della possibilità solo per lo Stato di essere convenuto in giudizio e a nulla rileverebbe che residui una disposizione che permette al magistrato di intervenire, ai sensi dell'art. 105 del codice di procedura civile (quest'ultimo sarebbe eventualmente un problema ermeneutico risolvibile sulla base delle norme processualistiche). Anche le abrogazioni proposte nell'art. 16, commi 4 e 5, relativi alla responsabilità dei componenti degli organi giudiziari collegiali, sarebbero conformi al fine referendario, permettendo l'espansione dei principi sull'imputazione della responsabilità ai membri di un collegio a tutte le ipotesi oggetto di giudizio di ammissibilità.

3.- La Regione autonoma della Sardegna, in persona del suo Presidente, è intervenuta nel presente giudizio, con memoria depositata l'11 febbraio 2022, a sostegno dell'ammissibilità della richiesta del *referendum* abrogativo. La Regione interveniente ha svolto argomentazioni del tutto sovrapponibili a quelle esposte dai delegati regionali.

#### *Considerato in diritto*

1.- La richiesta di *referendum* abrogativo, su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, riguarda la legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nel testo modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).

Si tratta della normativa che disciplina il regime di responsabilità civile dei magistrati, per danni arrecati nell'esercizio delle funzioni loro demandate.



1.1.- I delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte, promotori della richiesta di *referendum*, hanno presentato un'unica memoria, ai sensi dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

1.2.- In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai proponenti della richiesta referendaria ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e, ancora prima, ha disposto l'ammissione degli scritti presentati da soggetti diversi da quelli indicati dalla disposizione ora richiamata e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità della richiesta di *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011).

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento - che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) - e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

2.- Le norme oggetto del quesito referendario sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

2.1.- Occorre tuttavia verificare se il quesito rispetti gli ulteriori limiti di ammissibilità del *referendum* abrogativo che la giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, ha costantemente ricavato dall'ordinamento costituzionale.

3.- Il quesito, la cui denominazione su richiesta dei soggetti promotori è stata corretta dall'Ufficio centrale per il *referendum* con l'aggiunta della locuzione «Responsabilità civile diretta dei magistrati», si vale della cosiddetta tecnica del ritaglio per abrogare alcune espressioni lessicali contenute negli artt. 2, comma 1, 4, comma 2, 6, comma 1, e 16, commi 4 e 5, della legge n. 117 del 1988, al fine di consentire che il magistrato possa essere citato direttamente nel giudizio civile risarcitorio da parte del danneggiato, così intendendo superare la vigente normativa che, invece, prevede forme di responsabilità del magistrato solo in sede di rivalsa da parte dello Stato, ove quest'ultimo sia stato condannato al risarcimento (mentre, in caso di reato, la responsabilità del magistrato non consegue ad un'azione intentata nei suoi confronti innanzi al giudice civile, se non per effetto di una previa condanna penale).

A rendere chiaro un quesito non può non concorrere (anche se in modo non di per sé decisivo) la denominazione della richiesta referendaria, posto che essa viene desunta dall'Ufficio centrale per il *referendum* sulla base del significato obiettivo che l'abrogazione produrrebbe nell'ordinamento. Il titolo, da riprodurre nella parte interna della scheda di votazione, ha infatti la finalità di identificare l'oggetto del quesito, così da renderlo comprensibile agli elettori chiamati ad esprimere un voto pienamente consapevole, irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano del corpo elettorale.

4.- Così individuato l'obiettivo delle Regioni promotrici, la richiesta referendaria è inammissibile.

5.- Una prima ragione di inammissibilità del quesito attiene al suo carattere manipolativo e creativo, e non meramente abrogativo.

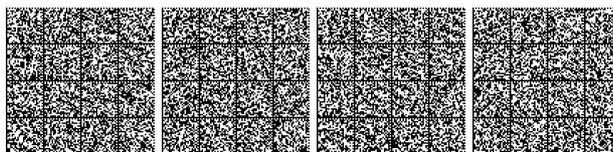
Come è noto, l'azione diretta nei confronti del magistrato, pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e confinata ad ipotesi estreme di responsabilità, era prevista dagli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, che furono abrogati con il *referendum* ritenuto ammissibile con la sentenza n. 26 del 1987.

La necessità che tale azione fosse autorizzata dal Ministro della giustizia, peraltro, contribuiva a diluire fortemente la sua natura diretta, precludendo la immediata costituzione del rapporto processuale tra parte attrice e magistrato. La responsabilità, inoltre, ad ulteriore tutela della indipendenza della magistratura, era ristretta a ipotesi eccezionali, tali da bilanciare, insieme con l'autorizzazione di cui si è detto, la circostanza che il magistrato potesse essere citato da chi lamentasse un danno (e non invece dallo Stato, in sede di rivalsa).

Con la legge n. 117 del 1988 il legislatore, nel disciplinare nuovamente la materia, si era conformato alle indicazioni espresse da questa Corte con la menzionata sentenza n. 26 del 1987, affinché lo statuto costituzionale della magistratura fosse preservato con l'introduzione di «condizioni e limiti» alla responsabilità dei magistrati.

Fu così operata una scelta che costituisce a tutt'oggi uno dei tratti caratterizzanti della legislazione, peraltro largamente presente negli ordinamenti degli Stati europei, ovvero che l'azione risarcitoria debba essere indirizzata nei confronti dello Stato, e che solo all'esito di un'eventuale soccombenza quest'ultimo disponga di azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

Così prevedendo, il legislatore non si è discostato dalla pur non vincolante raccomandazione CM/Rec (2010) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici, il cui punto 67 prevede che «soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale».



A seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa, che peraltro non ha messo in discussione la natura indiretta della responsabilità civile del magistrato, il legislatore ha nuovamente posto mano alla materia. La legge n. 18 del 2015, modificativa della legge n. 117 del 1988, ha determinato, da un lato, un ulteriore ampliamento delle ipotesi di responsabilità del magistrato e, da un altro lato, ha eliminato il filtro di ammissibilità. Si è così consolidato il nuovo modello di responsabilità indiretta senza filtro di ammissibilità: il magistrato risponde, ma in sede di rivalsa, dopo cioè che nei confronti dello Stato sia stato accertato che, nell'esercizio delle sue funzioni, il primo abbia cagionato con dolo o negligenza inescusabile un danno ingiusto.

6.- L'introduzione dell'azione civile diretta nei confronti del magistrato senza alcun filtro, in conseguenza di un impiego della cosiddetta tecnica del ritaglio, volgerebbe quest'ultima dalla finalità che le è propria (*ex multis*, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999) a quella che è invece preclusa ad un istituto meramente abrogativo, ossia alla finalità di introdurre una disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione creativa.

Questa Corte ha già affermato, a tal proposito, che non è consentita, mediante il cosiddetto ritaglio in sede di *referendum*, «la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. [...] In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del *referendum* abrogativo» (sentenza n. 26 del 2017; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 10 del 2020, n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000, e n. 36 del 1997). L'effetto abrogativo dell'istituto referendario può portare (come ha più volte portato nella storia repubblicana) anche a importanti sviluppi normativi, ma solo ove ciò derivi dalla riespansione di principi generali dell'ordinamento o di principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale.

7.- Non può sostenersi, in senso diverso, che l'abrogazione mediante ritaglio di frasi, nel caso di specie, sarebbe prodromica alla «riespansione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*» (sentenza n. 26 del 2017).

In questa direzione non può infatti operare l'impianto legislativo recato dalla legge n. 117 del 1988, il cui art. 13 prevede l'azione diretta per la sola ipotesi eccezionale, e (necessariamente) derogatoria rispetto alla disciplina generale, del fatto costituente reato. In questi casi, peraltro, l'azione per la responsabilità civile del magistrato, come si è detto, è comunque preceduta dalla condanna in sede penale, o può essere fatta valere con la costituzione di parte civile, incontrando, anche in tal caso, la intermediazione del giudice penale.

8.- Non si possono trarre spunti contrari dall'art. 28 Cost., che formula il principio per il quale i funzionari dello Stato sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, e dalla conseguente normativa generale racchiusa nel d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

In particolare, la sentenza di questa Corte n. 2 del 1968 ha già concluso nel senso che la disposizione costituzionale appena citata, pur concernendo anche i magistrati, ammette leggi ordinarie che disciplinino variamente la responsabilità per categorie e situazioni (alla sola condizione, si è aggiunto in seguito, che essa non sia totalmente denegata: sentenza n. 385 del 1996).

La successiva giurisprudenza costituzionale ha avuto poi modo di chiarire ulteriormente quanto postulato dalla sentenza n. 2 del 1968, specificando che una legge ordinaria, recante la disciplina *ad hoc* della responsabilità civile del magistrato in attuazione dell'art. 28 Cost. (che fa espresso rinvio alle «leggi penali, civili e amministrative»), è non soltanto costituzionalmente consentita, ma piuttosto costituzionalmente dovuta, al fine di preservare «i disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 103 Cost.), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni» (sentenza n. 18 del 1989; in senso conforme, sentenza n. 164 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 468 del 1990). Questo orientamento, peraltro, è stato più volte confermato da questa Corte in occasione dei giudizi di ammissibilità vertenti su iniziative referendarie analoghe all'odierna, volte ad introdurre forme di responsabilità civile diretta del magistrato (sentenze n. 38 del 2000 e n. 34 del 1997, nonché la sentenza n. 468 del 1990, relativa a taluni effetti della consultazione referendaria del 1987).

Se ne trae che la responsabilità civile del magistrato, in quanto necessariamente subordinata alla introduzione legislativa di condizioni e limiti del tutto peculiari, non si presta alla piana applicazione della normativa comune vigente in tema di responsabilità dei funzionari dello Stato; sottraendosi, in caso di abrogazione referendaria, alla potenziale riespansione dei principi ai quali tale ultima normativa si conforma (già la sentenza n. 468 del 1990 aveva sottolineato la coesistenzialità di tali condizioni e limiti alla eventuale introduzione di un'azione diretta).

Per tali ragioni, con la sentenza n. 38 del 2000 questa Corte, nel dichiarare inammissibile un quesito referendario vertente anch'esso sulla legge n. 117 del 1988, ha già negato che «l'introduzione dell'azione diretta nei confronti del magistrato, accanto alla perdurante possibilità di proporre l'azione contro lo Stato, possa realizzarsi grazie a meccanismi di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare».

9.- Altre ragioni di inammissibilità del quesito concernono la sua scarsa chiarezza e ambiguità, e comunque, la sua inidoneità a conseguire il fine (pur creativo, e, come si è detto, per tale motivo in sé causa di inammissibilità) di dare vita ad un'auto-noma azione risarcitoria, direttamente esperibile verso il magistrato.



Come pure si è già visto, la legge n. 117 del 1988 non prevede un'azione di tale natura, della quale, perciò, la normativa di risulta non è in grado di definire forme, termini e condizioni con il tasso di determinatezza necessario a ritenere che abbia preso forma nell'ordinamento una, pur nuova, azione processuale. Perché sia obiettivamente tale, e non il frutto di una mera intenzione indeterminata e priva di contenuti, l'emersione per via abrogativa di una nuova azione in giudizio non può prescindere, infatti, da regole, anche minime, in grado di imprimerle quanto necessario ad inserirsi coerentemente nell'ordinamento processuale.

In definitiva, avendo il legislatore disciplinato una sola azione diretta, l'intervento manipolativo oggetto del quesito referendario, ove con esso si intenda non escludere la responsabilità dello Stato, fallisce nell'intento di accostarle una seconda e differente forma processuale di responsabilità del magistrato, anch'essa diretta, della quale si possa cogliere la natura con sufficiente adeguatezza, per di più rendendo il testo del quesito ambiguo e poco chiaro.

9.1.- Sul piano della portata oggettiva dell'intervento abrogativo, che è il solo a rilevare, basti osservare che la normativa di risulta sarebbe caratterizzata da un'unica disposizione concernente «competenza e termini» dell'azione risarcitoria, ovvero l'art. 4 della legge qui considerata (n. 117 del 1988), e che essa, pertanto, non sarebbe rimodellata in modo da poter regolare, invece, due azioni distinte, quella contro lo Stato e quella contro il magistrato.

Infatti, mentre con la abrogazione delle parole «contro lo Stato», al comma 2 dell'art. 4, continua a prospettarsi la sussistenza di un'unica azione diretta, alla quale si riferiscono i successivi commi 3 e 4, il quesito lascia invariato il comma 1 del medesimo art. 4, che disciplina la competenza sulla sola «azione di risarcimento contro lo Stato».

In tal modo, si avrebbe che una disposizione che reca una rubrica dedicata alla «competenza e termini» dell'azione, al comma 1 disciplinerebbe tale competenza solo quanto alla domanda proposta verso lo Stato, tacendo del tutto sull'azione diretta che si vorrebbe introdurre, con la tecnica del ritaglio, nei confronti del magistrato, mentre nel comma 2 definirebbe, senza specificare di che azione si tratti, i termini di azionabilità della pretesa.

Ne consegue che non soltanto mancherebbe analoga disciplina quanto all'azione verso il magistrato, ma anche che tale silenzio renderebbe in radice normativamente dubbio, anche per l'elettore, se tale azione prenda davvero corpo insieme con la responsabilità diretta dello Stato.

9.2.- Va aggiunto che il quesito referendario intende sopprimere l'espressione «contro lo Stato» all'art. 2, comma 1, della menzionata legge n. 117 del 1988, che definisce le ipotesi di responsabilità civile per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni demandate ai magistrati.

Ne deriverebbe in modo del tutto illogico che il magistrato, in caso di azione diretta, sarebbe responsabile ai sensi dell'art. 2, e, dunque, in un ventaglio di ipotesi più ampio di quello che si sarebbe avuto nel caso di azione diretta contro lo Stato, e successiva rivalsa di quest'ultimo. La rivalsa, infatti, è limitata ai soli casi, oltre che di dolo, di «negligenza inescusabile» del magistrato (art. 7, comma 1, della legge n. 117 del 1988).

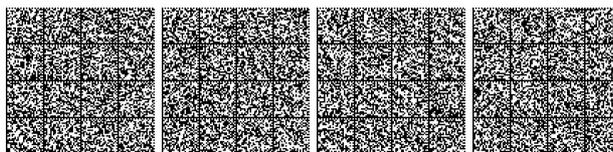
Tale circostanza evidenzia un ulteriore aspetto di inidoneità del quesito, perché conferma che, in base alla normativa di risulta, l'azione non può che restare una soltanto (essendone altrimenti del tutto oscura la divaricazione, sul grado di responsabilità del magistrato), con la conseguenza che la conservazione dell'azione contro lo Stato (ove si leggesse in tal senso il quesito referendario) si appalesa incompatibile o comunque contraddittoria rispetto all'introduzione di una azione diretta verso il magistrato.

È infatti evidente che sarebbe contraddittorio dilatare o restringere il campo della responsabilità del magistrato, a seconda che questi sia soggetto ad azione diretta, oppure ad azione di rivalsa, al punto che diviene anche per tale ragione obiettivamente incerto (e quindi anche non chiaro per l'elettore) se la richiesta manipolazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 possa davvero avere l'effetto di introdurre l'azione diretta nei riguardi del magistrato, pur permanendo l'azione di rivalsa nei termini che si sono detti.

9.3.- In definitiva, la circostanza che il legislatore abbia disciplinato una sola tipologia di azione diretta (verso lo Stato) frustra la finalità referendaria di estrapolare dal testo normativo una seconda azione avente tale natura (verso il magistrato), e rende così inidoneo il quesito a raggiungere il fine incorporato nello stesso (sentenze n. 5 del 2015, n. 25 del 2011, n. 35 e n. 40 del 2000 e n. 30 del 1997).

10.- Esso incorre, quindi, nel medesimo profilo di inammissibilità rilevato dalla sentenza n. 34 del 1997 di questa Corte, a proposito di altro *referendum* avente ad oggetto, a sua volta, disposizioni della legge n. 117 del 1988.

In quell'occasione, si era rilevato che con la proposta referendaria, proprio rimuovendo l'espressione «contro lo Stato, di per sé non espressiva di un autonomo contenuto normativo, nel contesto che disciplina l'azione di risarcimento, si determina una assoluta ed oggettiva mancanza di chiarezza del quesito che si intende sottoporre a votazione popolare. Difatti è del tutto equivoca la configurazione della domanda referendaria per quanto attiene alla posizione dello Stato, la cui responsabilità pure è preminente nell'attuale sistema della legge al fine della garanzia di ristoro per danni derivanti da atti in ogni caso riferibili all'esercizio di poteri statali».



10.1.- Anche l'odierno quesito si propone di abrogare le parole «contro lo Stato» negli artt. 2, comma 1, e 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988, sicché da ciò l'elettore dovrebbe oggettivamente trarre la conclusione che, con il voto, si sarebbe chiamati a superare l'azione diretta verso lo Stato. Al contempo, tuttavia, persistendo l'art. 4, comma 1, in tema di azione contro lo Stato, e l'art. 7 in tema di azione di rivalsa, tale conclusione trova una oggettiva smentita nella normativa di risulta, e nella stessa espressione del voto, atteso che la manipolazione dell'art. 6, in tema di intervento del magistrato nel giudizio, non può che riferirsi alla causa intentata contro lo Stato. Il richiamo all'art. 105 cod. proc. civile e alla facoltà di intervento ivi prevista per il magistrato trova giustificazione, infatti, solo nel caso di una possibile successiva azione di rivalsa.

L'esigenza di garantire al corpo elettorale «nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara, che è insita nella logica dell'istituto del *referendum*» (sentenza n. 39 del 1997) viene così mancata, perché il quesito è privo della necessaria chiarezza e univocità che la giurisprudenza di questa Corte, invece, esige a tutela della sovranità popolare (*ex plurimis*, sentenza n. 10 del 2020, n. 43 del 2003, n. 34 del 1997, n. 1 del 1995 e n. 347 del 1991). Peraltro, come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, quando l'abrogazione parziale viene perseguita mediante la soppressione nel testo normativo di singole parole o frasi, «si accentua l'esigenza di garantire al popolo, nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara» (sentenza n. 39 del 1997).

10.2.- Si aggiunga che il quesito non solo assume il tratto di ambiguità e contraddittorietà di cui si è appena detto, ma, ove anche si possa ipotizzare la permanenza nella normativa di risulta della responsabilità diretta dello Stato, manca di rendere chiaro all'elettore il rapporto che si creerebbe con la responsabilità del magistrato, e, in particolare, se la prima abbia natura solidale o sussidiaria rispetto alla seconda, così incorrendo in un ulteriore profilo di oscurità già rimarcato, per analogo quesito, dalla sentenza n. 26 del 1987.

11.- In conclusione, per tutte le ragioni appena esposte, la richiesta di *referendum* è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), dichiarata legittima con ordinanza del 29 novembre 2021 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.*

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

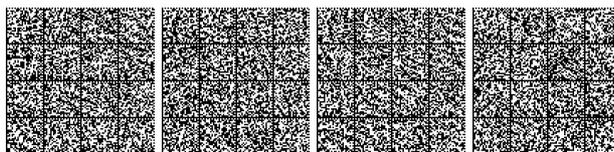
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 50

*Sentenza 15 febbraio - 2 marzo 2022*

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente)» - Effetto di liceizzazione, in caso di esito referendario positivo, non circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili - Incidenza su normativa costituzionalmente necessaria, a tutela del diritto alla vita - Impossibilità di una semplice abrogazione - Inammissibilità della richiesta.**

- Codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, art. 579 (Omicidio del consenziente), comma primo, limitatamente alle parole “la reclusione da sei a quindici anni”; comma secondo, integralmente; comma terzo, limitatamente alle parole “Si applicano”.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, limitatamente alle seguenti parti:

- a) comma primo, limitatamente alle parole: «la reclusione da sei a quindici anni.»;
- b) comma secondo, integralmente;
- c) comma terzo, limitatamente alle parole «Si applicano», giudizio iscritto al n. 179 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 2021 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Tommaso Romano Valerio Politi per l'Associazione PRO VITA E FAMIGLIA Onlus e per il Comitato per il No all'eutanasia legale, Alessandro Benedetti per l'Associazione Scienza & Vita e per l'Unione giuristi cattolici italiani (UGCI), Carmelo Domenico Leotta per il Comitato per il no all'omicidio del consenziente, Giovanni Doria per l'Associazione Movimento per la Vita, Mario Esposito per il Comitato per il no all'omicidio del consenziente, Piercarlo Peroni per il Comitato Famiglie per il no al *referendum* sull'omicidio del consenziente, Siro Centofanti per il Comitato per il NO all'uccisione della persona anche se consenziente, Tullio Padovani per l'Associazione La Società della Ragione APS, per l'Associazione Liberi di Decidere, per l'Associazione Mobilitazione Generale degli Avvocati (MGA), per l'Associazione Walter Piludu Ets Aps e per l'Associazione Chi si cura di te Aps, Marcello Cecchetti per l'Associazione A Buon Diritto Onlus Aps, per l'Associazione Utenti e Consumatori Aps, per l'Associazione Consulta



di Bioetica Ets, per la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), per l'Associazione ArciAtea Aps e per l'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti, Alfonso Celotto e Guido Aldo Carlo Camera per l'Associazione +EUROPA, Gianni Baldini e Gian Ettore Gassani per l'Associazione avvocati matrimonialisti italiani per la tutela delle persone, dei minorenni e della famiglia (AMI), Filomena Gallo e Massimo Clara per il Comitato promotore *Referendum* eutanasia legale (Filomena Gallo, Marco Cappato, Wilhelmine Schett e Rocco Berardo, nella qualità di promotori e presentatori, Matteo Mainardi, Mario Staderini, Carlo Troilo, Mario Riccio, Monica Coscioni, Marco Gentili, Valeria Imbrogno, Vincenzo Maraio e Massimiliano Iervolino, nella qualità di presentatori);

deliberato nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 15 dicembre 2021, depositata il 16 dicembre 2021, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e successive modificazioni, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato l'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente) approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, comma 1, limitatamente alle seguenti parole “la reclusione da sei a quindici anni”; comma 2 integralmente; comma 3 limitatamente alle seguenti parole “Si applicano”?».

2.- L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il seguente titolo: «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)».

3.- Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, il Presidente della Corte costituzionale ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 15 febbraio 2022, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.- In data 26 gennaio 2022, i promotori della richiesta di *referendum* hanno depositato una memoria, nella quale, dopo un'ampia premessa sulla natura e sulle finalità del *referendum* abrogativo, argomentano a sostegno dell'ammissibilità dell'odierno quesito.

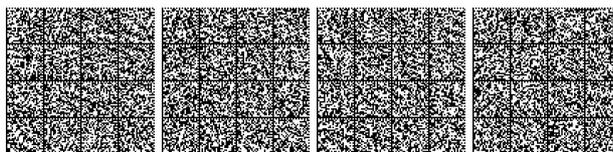
4.1.- L'obiettivo espresso dal quesito referendario sarebbe quello di «eliminare parzialmente dall'ordinamento il rilievo penale della condotta dell'omicidio del consenziente, tranne nei casi specifici già previsti al medesimo art. 579, terzo comma, c.p. e per i quali è già stabilita la sanzione penale di cui all'art. 575 c.p.».

La richiesta sarebbe ancorata a una «matrice razionalmente unitaria», idonea al raggiungimento dello scopo dichiarato e anche esaustiva, essendo incentrata sulla sola e unica fattispecie penale dell'omicidio del consenziente. Il quesito non presenterebbe neppure un asserito taglio manipolativo: la sua formulazione e l'esito cui si intenderebbe pervenire - l'eliminazione della fattispecie dell'omicidio del consenziente - ne confermerebbero, infatti, la natura meramente ablativa, «niente affatto innovativa o tantomeno sostitutiva di norme».

4.2.- Riguardo agli eventuali effetti dell'abrogazione referendaria, la difesa dei promotori, richiamando diversi precedenti di questa Corte, ricorda, da un lato, che eventuali criticità o profili di illegittimità costituzionale delle normative di risulta non potrebbero condurre, per ciò solo, a una dichiarazione di inammissibilità del quesito e, dall'altro, che questa Corte, pur non potendo compiere in sede di valutazione di ammissibilità del *referendum* abrogativo un giudizio anticipato di legittimità costituzionale, ben potrebbe rivolgere specifiche indicazioni al legislatore, al fine di superare eventuali profili di criticità conseguenti all'abrogazione referendaria.

4.3.- I promotori precisano, inoltre, che con l'abrogazione referendaria non verrebbe affatto «totalmente depenalizzata» la condotta dell'omicidio del consenziente, perché non verrebbe eliminata la rilevanza penale per le ipotesi, sia di condotte contro persone che si trovino in un particolare stato di vulnerabilità, ossia i minori e le persone inferme di mente o affette da deficienza psichica, sia per le ipotesi di consenso non libero, estorto o carpito con l'inganno, in base a quanto previsto dall'attuale art. 579, terzo comma, cod. pen., il quale non sarebbe inciso dalla odierna richiesta di *referendum*.

In altri termini, il presidio penale non verrebbe eliminato, bensì perimetrato sulla base di quelle medesime esigenze che questa stessa Corte, fissando le condizioni che renderebbero lecita la condotta dei terzi cooperanti all'attuazione del proposito suicidario, avrebbe individuato con la sentenza n. 242 del 2019.



Si sottolinea, infatti, come l'odierno quesito referendario si porrebbe in linea di ideale e concreta continuità rispetto a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 242 del 2019 per l'aiuto al suicidio e, stante la «perdurante inerzia del legislatore» in materia, mirerebbe a superare la punizione di una condotta che, seppur differente rispetto a quella dell'aiuto al suicidio, risulta certamente a essa contigua, se si considerano le analoghe, se non identiche, condizioni in cui versa la persona che richiede di porre fine alla propria vita.

Il quesito referendario mirerebbe, pertanto, anche ad eliminare la discriminazione oggi in atto verso quei malati che «non sono in condizione di ottenere una morte volontaria attraverso l'autosomministrazione del farmaco» e, in tal modo, i profili di irragionevolezza fra le fattispecie dell'aiuto al suicidio, così come risultante dall'intervento di questa Corte, e dell'omicidio del consenziente. Fattispecie che, sebbene differenziate per taluni elementi, risultano omogenee e analoghe, sia rispetto all'esito cui in entrambi i casi si perverrebbe, sia in ordine al rilievo - che questa Corte avrebbe valorizzato nella sentenza n. 242 del 2019 - della dignità soggettiva personale del paziente. Ferma restando - così si continua - la possibilità per il legislatore di intervenire al fine di introdurre una regolamentazione tesa a sistematizzare complessivamente la materia, seppur nel rispetto di quanto sancito da questa Corte in merito all'aiuto al suicidio e dell'esito della stessa consultazione referendaria.

4.4.- Ciò chiarito, la difesa dei promotori ritiene che in caso di abrogazione per via referendaria, e ancor prima dell'intervento del legislatore, assumerebbe decisiva importanza la funzione interpretativa dei giudici e non vi sarebbe nessun rischio di «allenta[re] per via referendaria» la «“cintura di protezione”» che questa Corte ha configurato nella più volte citata sentenza n. 242 del 2019.

Si sostiene, infatti, che l'analisi della giurisprudenza di merito e di legittimità, chiamata a dare applicazione alla disposizione oggetto del quesito referendario, farebbe emergere un quadro univoco, in forza del quale il consenso di cui all'art. 579 cod. pen. deve presentare alcune peculiari caratteristiche, ossia deve essere serio, esplicito, non equivoco, attuale e perdurante fino al momento della realizzazione della condotta dell'omicida. In linea, poi, con tali requisiti, sarebbero previsti una valutazione e un accertamento estremamente rigorosi in sede processuale. Verrebbe, quindi, certamente esclusa la possibilità di desumere l'esistenza del consenso da semplici ed estemporanee manifestazioni di sofferenza e, in modo del tutto conseguente, sarebbe possibile «intercettare (facendole ricadere nel perimetro della più gravemente punita fattispecie di omicidio volontario) tutte quelle situazioni in cui la formazione della volontà sia stata in qualche modo viziata e condizionata»; con ciò, in definitiva, scongiurando il rischio di una mancata tutela delle persone fragili e vulnerabili.

Proprio rispetto a tali categorie di soggetti, la difesa dei promotori ricorda che, anche «a fronte della richiesta di manipolazione dell'art. 579 c.p.», sarebbero, comunque sia, presidiati a livello penale i casi di coinvolgimento del minore, di persone che versano nelle condizioni di deficienza psichica e di infermità, di consenso estorto con violenza, minaccia, suggestione, o carpito con inganno, ossia le categorie protette dall'art. 579, terzo comma, cod. pen., non interessate dall'odierno quesito referendario. E si precisa che, anche per la seconda e la terza categoria, le quali «sollecitano interrogativi di non marginale portata», sussisterebbe «un contesto - normativo e giurisprudenziale» - idoneo ad offrire «solide sponde per assicurare una tutela piena ed effettiva» alle persone che in esse potrebbero essere ricomprese.

Sui concetti di deficienza psichica, infermità psichica e di suggestione, l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità formatasi attorno alla fattispecie incriminatrice delle condotte di circonvenzione di incapace di cui all'art. 643 cod. pen., offrirebbe, infatti, idonee garanzie al fine di «intercettare» le ipotesi in cui la capacità della persona di esprimere un valido consenso sia stata in qualsiasi forma condizionata ab ex terno (si citano Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 9 novembre 2016-8 febbraio 2017, n. 5791 e 26 maggio-9 settembre 2015, n. 36424).

Inoltre, proprio la giurisprudenza di legittimità che si è formata sull'art. 579 cod. pen. (si cita Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 aprile 2018-9 gennaio 2019, n. 747) indurrebbe ad escludere che l'abrogazione parziale dell'omicidio del consenziente possa esplicare «effetti di depenalizzazione» per i fatti commessi contro persone che non abbiano piena coscienza della propria richiesta. Si mette in evidenza, infatti, che, a viziare il consenso, sarebbe sufficiente anche una non totale diminuzione della capacità psichica che renda, sia pure momentaneamente, il soggetto non pienamente consapevole delle conseguenze del suo atto. La giurisprudenza di legittimità, infatti, intenderebbe «l'infermità psichica e la deficienza psichica» quale una minorata capacità psichica, anche con compromissione del potere di critica e minorazione della sfera volitiva ed intellettuale, che agevoli la suggestione della vittima e ne riduca i poteri di difesa contro le altrui insidie. Da ciò, si conclude che «tutti quei casi spesso citati per destare perplessità sulla tenuta del quesito referendario, come la delusione amorosa, la crisi finanziaria dell'imprenditore», sarebbero considerati, in sede processuale, quali circostanze che determinerebbero la contestazione «del comma 3», e quindi indurrebbe ad escludere che il consenso eventualmente prestato possa considerarsi valido, così determinando l'applicazione del reato di omicidio doloso. E, allorché dovessero scaturire delle difficoltà applicative dalla disciplina risultante dall'abro-



gazione referendaria, difficoltà che i giudici non sarebbero in grado di dirimere con gli ordinari strumenti interpretativi e in specie ricorrendo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, rimarrebbe pur sempre la possibilità di sollevare «questione di costituzionalità».

4.5.- Da ultimo, la difesa del comitato promotore prende posizione sulla asserita natura costituzionalmente obbligatoria, vincolata o necessaria della tutela penale del bene della vita, con particolare riguardo alle persone che versano in condizioni di vulnerabilità o fragilità, secondo una visione che si è sviluppata «nel dibattito che ha recentemente interessato la tematica del fine vita». Si sostiene, infatti, che secondo la tesi contestata, alcune posizioni soggettive reclamerebbero, sempre e incondizionatamente, ossia a prescindere dalla specificità del caso concreto e dalla capacità della persona di esprimere un valido consenso, una protezione di tipo penale, data la «rilevanza sistematica del bene vita». In altri termini, questa tesi sembrerebbe fondarsi sull'idea che l'unico strumento normativo idoneo a proteggere le persone fragili e vulnerabili sia quello penale.

Tuttavia, «un simile ragionamento» - così si continua - si scontrerebbe, sia con la giurisprudenza costituzionale (si citano le sentenze n. 447 del 1998, n. 411 del 1995, n. 49 del 1985 e n. 226 del 1983), sia con «la più autorevole dottrina (costituzionalistica e penalistica)» la quale, invece, avrebbe negato la possibilità di ricavare dal testo costituzionale «degli obblighi positivi di incriminazione». Si ricorda, inoltre, come questa Corte, nella sentenza n. 447 del 1998, abbia affermato che le «esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella (eventuale) tutela penale, [...]»; che anzi l'incriminazione costituisce una *extrema ratio*». Posizione analoga sarebbe stata assunta anche dal Tribunale costituzionale tedesco, in due distinte occasioni in cui è stato chiamato a pronunciarsi in materia di aborto. Il giudice costituzionale tedesco, infatti, seppur «in una prima decisione, del 1975,» avrebbe riscontrato l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, in quanto non tutelavano il diritto alla vita del feto attraverso «il ricorso allo strumento penale», in una «seconda pronuncia, invece, che risale al 1993» avrebbe «imposto al legislatore di considerare l'aborto “illegittimo, ma non penalmente punibile”».

In tale prospettiva, quindi, le riflessioni portate avanti, sia in Italia, sia in Germania, darebbero conferma dell'idea che la norma penale non possa essere strumentalmente piegata alla positiva realizzazione dei diritti fondamentali.

Conclusioni, questa, che, secondo i promotori, troverebbe conferma anche nella sentenza n. 242 del 2019 (*recte*: ordinanza n. 207 del 2018), nella parte in cui questa Corte ha affermato che al «legislatore penale non può ritenersi inibito, dunque, vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite». Si ritiene, infatti, che un conto sarebbe riconoscere uno spazio in cui possa dispiegarsi la discrezionalità del Parlamento, altro sarebbe ipotizzare che, in quello stesso spazio, su quest'ultimo gravi un obbligo di penalizzazione direttamente discendente dalla Costituzione.

In definitiva, alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, sarebbe da escludere la natura costituzionalmente imposta, necessaria o obbligatoria del presidio penale.

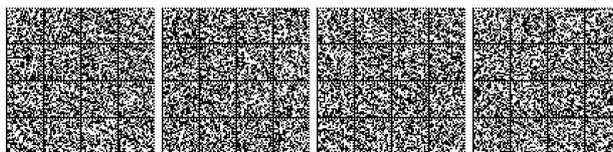
5.- In data 27 gennaio 2022, hanno depositato memoria le associazioni La società della ragione Aps, Liberi di decidere, Mobilitazione generale degli avvocati (MGA), Walter Piludu Ets Aps e Chi si cura di te Aps, chiedendo che la richiesta di *referendum* sia dichiarata ammissibile.

6.- In pari data, hanno presentato memoria A buon diritto Onlus Aps, Associazione utenti e consumatori Aps, Consulta di bioetica - Ets, Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) - Ufficio nuovi diritti, ArciAtea - rete per la laicità Aps e VOX - Osservatorio italiano sui diritti, deducendo anch'esse l'ammissibilità della richiesta referendaria.

7.- In data 2 febbraio 2022, hanno depositato memorie l'associazione +EUROPA, chiedendo che il quesito referendario sia dichiarato ammissibile, e l'associazione Pro Vita & Famiglia Onlus, deducendo, invece, l'inammissibilità del ricorso.

8.- In prossimità della camera di consiglio, hanno depositato memorie, chiedendo che il *referendum* sia dichiarato inammissibile, il Comitato per il no all'uccisione della persona anche se consenziente, il Comitato per il no all'omicidio del consenziente, il Comitato Famiglie per il 'no' al *referendum* sull'omicidio del consenziente, l'Associazione movimento per la vita, l'associazione Scienza & Vita, il Comitato per il No all'eutanasia legale e l'Unione giuristi cattolici italiani.

Ha depositato, altresì, memoria l'associazione Avvocati matrimonialisti italiani per la tutela delle persone, dei minorenni e della famiglia (AMI).



*Considerato in diritto*

1.- La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 15 dicembre 2021 e denominata «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)», investe l'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente) approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, limitatamente alle seguenti parti:

- a) comma primo, limitatamente alle parole: «la reclusione da sei a quindici anni.»;
- b) comma secondo: integralmente;
- c) comma terzo, limitatamente alle parole «Si applicano».

2.- In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte, come già avvenuto più volte in passato, non solo ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ma - prima ancora - ha altresì ammesso gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (da ultimo: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012).

Tale ammissione non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento - che, comunque sia, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definitiva» (sentenza n. 31 del 2000) - e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

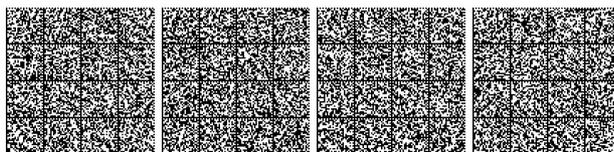
3.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo si propone di «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenza n. 17 del 2016).

Ai fini di tale valutazione, è necessario innanzitutto individuare la portata del quesito.

Come questa Corte ha chiarito, «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum* va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento [...] (*ex plurimis*, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997)» (sentenza n. 24 del 2011; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 28 del 2017).

Al riguardo, va altresì ribadito che il giudizio di ammissibilità che questa Corte è chiamata a svolgere si atteggia, per costante giurisprudenza, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (sentenze n. 26 del 2011, n. 45 del 2005, n. 16 del 1978 e n. 251 del 1975). Non sono pertanto in discussione, in questa sede, profili di illegittimità costituzionale, sia della legge oggetto di *referendum*, sia della normativa risultante dall'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 27 del 2017, n. 48, n. 47 e n. 46 del 2005). Quel che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una «valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se [...] il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale» (sentenze n. 24 del 2011, n. 16 e n. 15 del 2008 e n. 45 del 2005).

3.1.- Nella specie, il quesito referendario verte sull'art. 579 cod. pen., che configura il delitto di omicidio del consenziente. Si tratta di norma incriminatrice strettamente finitima, nell'ispirazione, a quella del successivo art. 580 cod. pen., che incrimina l'aiuto (oltre che l'istigazione) al suicidio. Le due disposizioni riflettono, nel loro insieme, l'intento del legislatore del codice penale del 1930 di tutelare la vita umana anche nei casi in cui il titolare del diritto intenderebbe rinunciarvi, sia manu alius, sia manu propria, ma con l'ausilio di altri. Esclusa una reazione sanzionatoria nei confronti



dello stesso autore dell'atto abdicativo, anche nei casi in cui essa sarebbe materialmente possibile (per essere il fatto rimasto allo stadio del tentativo), il legislatore erige una "cintura di protezione" indiretta rispetto all'attuazione di decisioni in suo danno, inibendo, comunque sia, ai terzi di cooperarvi, sotto minaccia di sanzione penale.

In quest'ottica, l'art. 579 cod. pen. punisce segnatamente, al primo comma, con la reclusione da sei a quindici anni «[c]hiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui». In tal modo, la norma esclude implicitamente, ma univocamente, che rispetto al delitto di omicidio possa operare la scriminante del consenso dell'offeso, la quale presuppone la disponibilità del diritto leso (art. 50 cod. pen.), accreditando, con ciò, il bene della vita umana del connotato dell'indisponibilità da parte del suo titolare.

L'omicidio del consenziente è configurato, pur tuttavia, come fattispecie autonoma di reato, punita con pena più mite di quella prevista in via generale per il delitto di omicidio (art. 575 cod. pen.), in ragione del ritenuto minor disvalore del fatto.

Nella medesima prospettiva di mitigazione del trattamento sanzionatorio, il secondo comma dell'art. 579 cod. pen. rende, altresì, inapplicabili all'omicidio del consenziente le circostanze aggravanti comuni indicate nell'art. 61 cod. pen.

Il successivo terzo comma dell'art. 579 cod. pen. sottrae, peraltro, al perimetro applicativo della fattispecie meno severamente punita, riportandole nell'alveo della fattispecie comune, le ipotesi nelle quali il consenso sia prestato da un soggetto incapace o risulti affetto da un vizio che lo rende invalido. La disposizione stabilisce, in particolare, che «[s]i applicano le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso: 1) contro una persona minore degli anni diciotto; 2) contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; 3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno».

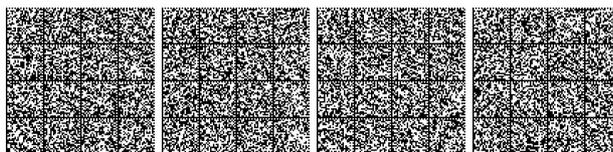
3.2.- Il quesito referendario in esame è costruito con la cosiddetta tecnica del ritaglio, ossia chiedendo l'abrogazione di frammenti lessicali della disposizione attinta, in modo da provocare la saldatura dei brani linguistici che permangono. Agli elettori viene, infatti, chiesto se vogliono una abrogazione parziale della norma incriminatrice che investa il primo comma dell'art. 579 cod. pen., limitatamente alle parole «la reclusione da sei a quindici anni»; l'intero secondo comma; il terzo comma, limitatamente alle parole «Si applicano».

Per effetto del ritaglio e della conseguente saldatura tra l'*incipit* del primo comma e la parte residua del terzo comma, la disposizione risultante dall'abrogazione stabilirebbe quanto segue: «Chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso: 1) contro una persona minore degli anni diciotto; 2) contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; 3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno».

Il risultato oggettivo del successo dell'iniziativa referendaria sarebbe, dunque, quello di rendere penalmente lecita l'uccisione di una persona con il consenso della stessa, fuori dai casi in cui il consenso risulti invalido per l'incapacità dell'offeso o per un vizio della sua formazione. Eliminando la fattispecie meno severamente punita di omicidio consentito e limitando l'applicabilità delle disposizioni sull'omicidio comune alle sole ipotesi di invalidità del consenso dianzi indicate, il testo risultante dall'approvazione del *referendum* escluderebbe implicitamente, ma univocamente, a contrario sensu, la rilevanza penale dell'omicidio del consenziente in tutte le altre ipotesi: sicché la norma verrebbe a sancire, all'inverso di quanto attualmente avviene, la piena disponibilità della vita da parte di chiunque sia in grado di prestare un valido consenso alla propria morte, senza alcun riferimento limitativo.

L'effetto di liceizzazione dell'omicidio del consenziente oggettivamente conseguente alla vittoria del sì non risulterebbe affatto circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili.

Alla luce della normativa di risulta, la "liberalizzazione" del fatto prescinderebbe dalle motivazioni che possono indurre a chiedere la propria morte, le quali non dovrebbero risultare necessariamente legate a un corpo prigioniero di uno stato di malattia con particolari caratteristiche, potendo connettersi anche a situazioni di disagio di natura del tutto diversa (affettiva, familiare, sociale, economica e via dicendo), sino al mero *taedium vitae*, ovvero pure a scelte che implicano, comunque sia, l'accettazione della propria morte per mano altrui. Egualmente irrilevanti risulterebbero la qualità del soggetto attivo (il quale potrebbe bene non identificarsi in un esercente la professione sanitaria), le ragioni da cui questo è mosso, le forme di manifestazione del consenso e i mezzi usati per provocare la morte (potendo l'agente servirsi non solo di farmaci che garantiscano una morte indolore, ma anche di armi o mezzi violenti di altro genere). Né può tacersi che tra le ipotesi di liceità rientrerebbe anche il caso del consenso prestato per errore spontaneo e non indotto da suggestione.



3.3.- Al riguardo, non può essere, infatti, condivisa la tesi sostenuta dai promotori nel presente giudizio, e ripresa anche nelle difese di alcuni degli intervenuti, stando alla quale la normativa di risulta andrebbe reinterpretata alla luce del quadro ordinamentale nel quale si inserisce: porterebbe a ritenere che, ai fini della non punibilità dell'omicidio del consenziente, il consenso dovrebbe essere espresso nelle forme previste dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e in presenza delle condizioni alle quali questa Corte, con la citata sentenza n. 242 del 2019, ha subordinato l'esclusione della punibilità per il finitimo reato di aiuto al suicidio, di cui all'art. 580 cod. pen., non attinto dal quesito referendario (di modo che il consenziente dovrebbe identificarsi in una persona affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche per lei assolutamente intollerabili, e tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma capace di prendere decisioni libere e consapevoli).

A fronte della limitazione della rilevanza penale dell'omicidio del consenziente alle sole ipotesi espressamente indicate dall'attuale terzo comma dell'art. 579 cod. pen., nulla autorizzerebbe a ritenere che l'esenzione da responsabilità resti subordinata al rispetto della "procedura medicalizzata" prefigurata dalla legge n. 219 del 2017 per l'espressione (o la revoca) del consenso a un trattamento terapeutico (o del rifiuto di esso).

Del resto, anche l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, dopo aver proposto, con ordinanza non definitiva del 30 novembre 2021, una denominazione del quesito referendario nella quale non compariva la parola «eutanasia» - in specie, quella di «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice di penale (omicidio del consenziente)» -, non ha poi accolto, con l'ordinanza conclusiva del 15 dicembre 2021, la richiesta dei promotori di aggiungere a tale denominazione la frase «Disponibilità della propria vita mediante consenso libero, consapevole, informato». Ha rilevato, infatti, l'Ufficio centrale che l'integrazione proposta prospettava un bilanciamento tra i due diritti che vengono in gioco (diritto alla vita e diritto all'autodeterminazione) che non trova fondamento nella sentenza n. 242 del 2019 e non «è rispettoso dei limiti di un quesito di natura abrogativa, spingendosi piuttosto sul terreno di scelte eventualmente spettanti agli organi istituzionalmente competenti all'adozione di una disciplina organica della materia».

4.- A quest'ultimo proposito, non è neppure significativo, agli odierni fini, che l'iniziativa referendaria - nata quale reazione all'inerzia del legislatore nel disciplinare la materia delle scelte di fine vita, anche dopo i ripetuti moniti provenienti da questa Corte (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018) - sia destinata, nell'idea dei promotori, a fungere da volano per il varo di una legge che riempia i vuoti lasciati dal *referendum*.

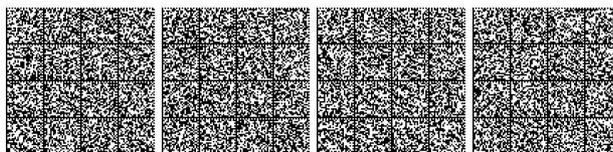
Come precisato, infatti, da questa Corte, sono irrilevanti in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* «i propositi e gli intenti dei promotori circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata; né ad una richiesta referendaria abrogativa, quale è quella prevista dall'art. 75 della Costituzione, è possibile di per sé attribuire un significato ricostruttivo di una nuova e diversa disciplina. Ciò che conta è la domanda abrogativa, che va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti, per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione» (sentenza n. 17 del 1997).

5.- Proprio questa, in effetti, è l'ipotesi che ricorre nel caso in esame, venendo il quesito referendario ad incidere su normativa costituzionalmente necessaria.

5.1.- A partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha costantemente affermato l'esistenza di «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.». Una delle categorie allora individuate consisteva nei «*referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)».

All'interno di questa categoria di norme legislative che non possono essere oggetto di richieste referendarie, la sentenza n. 27 del 1987 ha chiarito che debbono essere enucleate «due distinte ipotesi: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del *referendum* priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale «la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)»».

Successivamente, la sentenza n. 35 del 1997 ha riferito quest'ultima ipotesi anche a quelle «leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione», e la sentenza n. 49 del 2000 ha puntualizzato che le leggi «costituzionalmente necessarie», poiché sono «dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere



dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento».

Con la sentenza n. 45 del 2005, infine, si è ulteriormente precisato, per un verso, che la natura di legge costituzionalmente necessaria può anche essere determinata dal fatto che una certa disciplina «coinvolg[a] una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa», e per l'altro, che «il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista».

5.2.- Nel caso oggi in esame viene in considerazione un valore che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona.

Come questa Corte ha avuto modo di chiarire in più occasioni, il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., è «da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono - per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 - "all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana"» (sentenza n. 35 del 1997). Esso «concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona» (sentenza n. 238 del 1996).

Posizione, questa, confermata da ultimo, proprio per la tematica delle scelte di fine vita, nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, ove si è ribadito che il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 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, è il «"primo dei diritti inviolabili dell'uomo"» (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri», ponendo altresì in evidenza come da esso discenda «il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire».

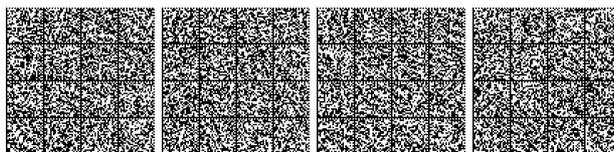
5.3.- Rispetto al reato di omicidio del consenziente, può, d'altro canto, ripetersi quanto già osservato da questa Corte in rapporto alla figura finitima dell'aiuto al suicidio (ordinanza n. 207 del 2018). Se è ben vero, cioè, che il legislatore del 1930, mediante la norma incriminatrice di cui all'art. 579 cod. pen., intendeva tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile anche in funzione dell'interesse che lo Stato riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini, non è però affatto arduo cogliere, oggi, la *ratio* di tutela della norma «alla luce del mutato quadro costituzionale, che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi».

Vietando ai terzi di farsi esecutori delle altrui richieste di morte, pur validamente espresse, l'incriminazione dell'omicidio del consenziente assolve, in effetti, come quella dell'aiuto al suicidio (ordinanza n. 207 del 2018), allo scopo, di perdurante attualità, di proteggere il diritto alla vita, soprattutto - ma occorre aggiungere: non soltanto - delle persone più deboli e vulnerabili, in confronto a scelte estreme e irreparabili, collegate a situazioni, magari solo momentanee, di difficoltà e sofferenza, o anche soltanto non sufficientemente meditate.

A questo riguardo, non può non essere ribadito il «cardinale rilievo del valore della vita», il quale, se non può tradursi in un dovere di vivere a tutti i costi, neppure consente una disciplina delle scelte di fine vita che, «in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale», ignori «le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite» (ordinanza n. 207 del 2018). Quando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima.

Discipline come quella dell'art. 579 cod. pen., poste a tutela della vita, non possono, pertanto, essere puramente e semplicemente abrogate, facendo così venir meno le istanze di protezione di quest'ultima a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale.

La norma incriminatrice vigente annette a quest'ultima una incidenza limitata, che si risolve nella mitigazione della risposta sanzionatoria, in capo all'autore del fatto di omicidio, in ragione del consenso prestato dalla vittima. Non si tratta di una legge a contenuto costituzionalmente vincolato, non essendo quella ora indicata l'unica disciplina della materia compatibile con il rilievo costituzionale del bene della vita umana. Discipline come quella considerata possono essere modificate o sostituite dallo stesso legislatore con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, perché non verrebbe in tal modo preservato il livello minimo di tutela richiesto dai referenti costituzionali ai quali esse si saldano.



Già in occasione di uno dei *referendum* sull'interruzione della gravidanza, questa Corte ha del resto dichiarato inammissibile la richiesta referendaria, richiamando la necessità di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione, con specifico riferimento al diritto alla vita (sentenza n. 35 del 1997).

5.4.- Non gioverebbe opporre - come fanno i promotori e alcuni degli intervenienti - che l'abrogazione dell'art. 579 cod. pen. richiesta dal quesito referendario, non essendo totale, ma solo parziale, garantirebbe i soggetti vulnerabili, in quanto resterebbero ancora puniti gli omicidi perpetrati in danno dei soggetti indicati dall'attuale terzo comma: e ciò tanto più alla luce del rigore con il quale la giurisprudenza ha mostrato sinora di valutare la ricorrenza dei presupposti di operatività della fattispecie meno gravemente punita dell'omicidio del consenziente.

Le ipotesi alle quali rimarrebbe circoscritta la punibilità attengono, infatti, a casi in cui il consenso è viziato in modo conclamato per le modalità con le quali è ottenuto, oppure intrinsecamente invalido per la menomata capacità di chi lo presta. Le situazioni di vulnerabilità e debolezza alle quali hanno fatto riferimento le richiamate pronunce di questa Corte non si esauriscono, in ogni caso, nella sola minore età, infermità di mente e deficienza psichica, potendo connettersi a fattori di varia natura (non solo di salute fisica, ma anche affettivi, familiari, sociali o economici); senza considerare che l'esigenza di tutela della vita umana contro la collaborazione da parte di terzi a scelte autodistruttive del titolare del diritto, che possono risultare, comunque sia, non adeguatamente ponderate, va oltre la stessa categoria dei soggetti vulnerabili.

In tutte queste ipotesi, l'approvazione della proposta referendaria - che, come rilevato, renderebbe indiscriminatamente lecito l'omicidio di chi vi abbia validamente consentito senza incorrere nei vizi indicati, a prescindere dai motivi per i quali il consenso è prestato, dalle forme in cui è espresso, dalla qualità dell'autore del fatto e dai modi in cui la morte è provocata - comporterebbe il venir meno di ogni tutela.

6.- Alla luce delle considerazioni svolte, deve quindi concludersi per la natura costituzionalmente necessaria della normativa oggetto del quesito, che, per tale motivo, è sottratta all'abrogazione referendaria, con conseguente inammissibilità del quesito stesso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 15 dicembre 2021.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

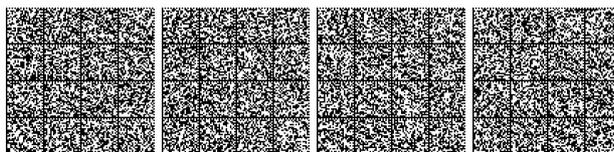
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 51

Sentenza 16 febbraio - 2 marzo 2022

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope» - Quesito articolato in tre parti - Effetto, per la tecnica c.d. del ritaglio utilizzata, di depenalizzare direttamente la coltivazione, anche massiva, del papavero sonnifero e delle foglie di coca, e indirettamente quella, anche massiva, della canapa - Risultato comunque disatteso dalla permanente vigenza dell'art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto del quesito - Violazione dei vincoli sovranazionali - Contraddittorietà e assenza di chiarezza del quesito e della normativa di risulta, per cui sarebbe punito con la sola multa il fatto lieve aggravato o quello non lieve, e con la multa e la reclusione il fatto lieve - Abrogazione della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida - Eterogeneità dei quesiti, laddove si propone al corpo elettorale l'abrogazione di sanzioni penali e amministrative - Inammissibilità della richiesta.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, limitatamente alle seguenti parti: art. 73, comma 1, limitatamente all'inciso "coltiva"; art. 73, comma 4, limitatamente alle parole: "la reclusione da due a sei anni e"; art. 75, comma 1, limitatamente alle parole "(a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;".
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

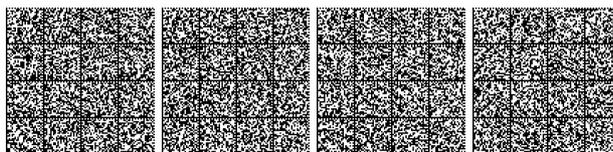
## SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), iscritto al n. 180 del registro, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); in particolare:

- art. 73, comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»;
- art. 73, comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a 6 anni e»;
- art. 75, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni.».

Vista l'ordinanza del 10 gennaio 2022 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;



uditi gli avvocati Mauro Ronco e Domenico Menorello per il Comitato per il no alla droga legale, Andrea Pertici e Gian Domenico Caiazza per il Comitato promotore *referendum* cannabis legale, nelle persone di Marco Perduca, nella qualità di promotore e presentatore, Riccardo Magi e Leonardo Fiorentini, nella qualità di presentatori;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 10 gennaio 2022, depositata in data 12 gennaio 2022, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e successive modificazioni, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta del *referendum* popolare abrogativo, proposto ai sensi dell'art. 75 della Costituzione da cinquecentomila elettori (con annuncio n. 21A05375, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, dell'8 settembre 2021), sul seguente quesito «Volete voi che sia abrogato il decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto “Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza” limitatamente alle seguenti parti: Articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»; Articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a sei anni e»; Articolo 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), comma 1, limitatamente alle parole “a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;”?» e con la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

2.- L'Ufficio centrale ha dato atto che il 28 ottobre 2021, nella cancelleria della Corte di cassazione, si sono presentati i promotori della raccolta delle firme a sostegno del *referendum*, i quali hanno depositato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 della legge n. 352 del 1970: una scatola, recante l'indicazione «*referendum* cannabis legale referendumcannabis.it», che hanno affermato contenere n. 294 moduli predisposti con le modalità indicate dall'art. 27 della predetta legge, regolarmente autenticate e accompagnate, in parte, dalla certificazione di iscrizione nelle liste elettorali; un hard disk che hanno affermato contenere il duplicato informatico, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera i-*quinquies*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), di n. 606.879 firme raccolte elettronicamente, accompagnate dal duplicato informatico, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera i-*quinquies*) succitato, delle richieste formulate con PEC alle amministrazioni comunali e dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali acclusi ai messaggi PEC ricevuti.

Inoltre, con ordinanza non definitiva del 15 dicembre 2021, l'Ufficio centrale ha rilevato, tra l'altro, che le norme oggetto del quesito sono contenute in un atto normativo avente natura ed efficacia di legge; che si tratta di norme tuttora in vigore, non essendo intervenuti, rispetto a nessuna di esse, atti di abrogazione o pronunce di illegittimità costituzionale; che, in particolare, in relazione alla rubrica dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e al testo del comma 4 dello stesso articolo, le modifiche introdotte dall'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 32 del 2014, nella quale si è affermato che tornano «a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate» con le disposizioni di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Con la medesima ordinanza non definitiva, l'Ufficio centrale ha ritenuto opportuno integrare il quesito con l'indicazione della rubrica di ciascuno degli articoli in esso richiamati e del comma in cui è contenuta la disposizione dell'art. 75 di cui è richiesta l'abrogazione; e di aver proposto, ai fini dell'identificazione del quesito, la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».



Infine, il medesimo Ufficio ha accolto la richiesta dei promotori di integrazione della denominazione del quesito referendario con la parola «coltivazione» (da inserire dopo le parole «in materia di»), per una più puntuale individuazione dell'oggetto del quesito nella parte relativa all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti.

3.- Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 15 febbraio 2022, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.- In data 8 febbraio 2022, è stato depositato un atto di intervento ad opponendum del Presidente *pro tempore* del Comitato per il No alla droga legale, nel quale sono state rappresentate plurime ragioni a sostegno della inammissibilità della richiesta referendaria, che, in sostanza, si connoterebbe, tra l'altro, per «il troppo ampio ventaglio di significati possibili che derivano dal quesito».

5.- In data 11 febbraio 2022, i promotori della richiesta referendaria hanno depositato una memoria, nella quale argomentano considerazioni a sostegno dell'ammissibilità del referendum.

In particolare, il Comitato promotore afferma che l'intento referendario, espresso nel quesito, si identifica nello scopo di attuare la portata sanzionatoria rispetto a determinate condotte tenute in relazione alle sostanze stupefacenti che, secondo la prassi e l'applicazione giurisprudenziale, si contraddistinguono per una bassa ovvero inesistente carica di lesività dei beni oggetto di tutela.

I promotori, in particolare, sostengono, con riferimento alla prima parte del quesito, che l'unico frammento di impunità che vi è ritagliato attiene esclusivamente alla coltivazione rudimentale finalizzata all'immediato uso personale, restando preclusa, dalla normativa di risulta, la possibilità di detenzione e successiva cessione della sostanza, con ciò rispettando altresì le Convenzioni in materia.

Con riferimento, poi, alla seconda parte del quesito, la proposta referendaria mira all'eliminazione delle sole pene detentive (da due a sei anni), tenendo ferma la multa da euro 5.164 a 77.468.

Quanto, infine, alla terza parte, si richiede al corpo elettorale di espungere dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti la sola lettera *a*), al fine di eliminare una sanzione che ha natura particolarmente afflittiva e che senz'altro, sostiene il Comitato, incide considerevolmente sui diritti fondamentali della persona, quali la libertà di circolazione e financo il diritto al lavoro che spesso viene ingiustamente inciso in occasione della comminazione della sospensione della patente di guida.

6.- In data 11 febbraio, è stata altresì depositata una memoria nell'interesse di Antigone Onlus e Coalizione italiana per le libertà e i diritti civili, dal Presidente di Antigone Onlus, a sostegno delle ragioni di ammissibilità del referendum sostenute dal Comitato promotore.

### *Considerato in diritto*

1.- Il presente giudizio concerne l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 10 gennaio 2022 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di referendum popolare, promossa dal «Comitato promotore referendum Cannabis legale», ha ad oggetto l'abrogazione delle seguenti disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza):

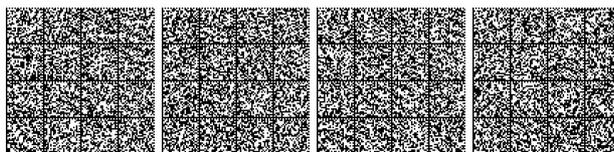
art. 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»;

art. 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a sei anni e»;

art. 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), comma 1, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di consegnarli per un periodo fino a tre anni».

Alla richiesta di referendum è stata data la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

2.- In via preliminare, va rilevato che nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito, secondo la sua costante giurisprudenza, l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla



Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e ha - prima ancora - ammesso le memorie presentate da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributo contenente argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

L'ammissione di tali contributi, va qui ribadito, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento - che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) - e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta la facoltà di questa Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 prima che i soggetti di cui al citato art. 33 della legge n. 352 del 1970 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

3.- Ciò precisato, è opportuno premettere, in sintesi, il complessivo (e complesso) quadro normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto della richiesta referendaria.

4.- Il quesito referendario - articolato, come sopra indicato, in tre parti - investe, nelle prime due, il comma 1 ed il comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, e, nella terza parte, la lettera a) del comma 1 dell'art. 75, appartenente al medesimo testo unico.

Si è altresì già rilevato che l'Ufficio centrale per il *referendum* ha sottolineato che in relazione alla rubrica dell'art. 73 t.u. stupefacenti e al testo del comma 4 dello stesso articolo, le modifiche introdotte dall'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono state oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 32 del 2014.

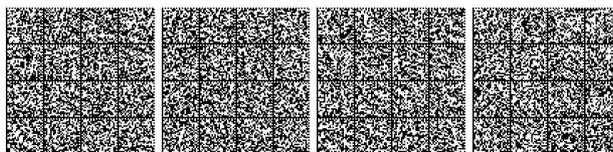
Più precisamente, con tale pronuncia, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, l'art. 4-*bis* (che modificava l'art. 73 t.u. stupefacenti) e l'art. 4-*vicies* ter (che modificava ulteriori disposizioni del testo unico e, tra queste, l'art. 14 in materia di criteri per la formazione delle tabelle), i quali in particolare avevano unificato la disciplina del trattamento sanzionatorio delle condotte tenute in riferimento alle sostanze stupefacenti, senza alcuna distinzione tra droghe cosiddette "pesanti" e droghe cosiddette "leggere", ricomprese in un'unica tabella.

Nella sentenza, ai fini che qui interessano, si è affermato che «[i]n considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate». La sentenza ha infatti precisato che «[i]n tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010)», sicché «la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torn[a] ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo».

In tale ripristinato contesto normativo - ritenuto altresì dalla costante giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 febbraio-28 luglio 2015, n. 33040) - si colloca, pertanto, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, oggetto della prima parte del quesito referendario; disposizione che dunque stabilisce: «Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene, fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 75, sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, è punito con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 25.822 (lire cinquanta milioni) a euro 258.228 (lire cinquecento milioni)».

La stessa disposizione (art. 73, comma 1) è stata poi dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni (sentenza n. 40 del 2019).

Analogamente si ha che la disposizione di cui al comma 4, dell'art. 73 t.u. stupefacenti, è quella vigente prima della legge n. 49 del 2006; essa quindi stabilisce: «Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 (lire dieci milioni) a euro 77.468 (lire centocinquanta milioni)».



Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-*vicies* ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, consegue altresì che le preesistenti Tabelle I e III, cui rinvia l'art. 73, comma 1, e le Tabelle II e IV, cui rinvia l'art. 73, comma 4, previste dall'art. 14 (Criteri per la formazione delle tabelle), tornano ad avere applicazione.

Però, immediatamente dopo la sentenza n. 32 del 2014, il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n.79, ha novellato le Tabelle di cui all'art. 14 citato, integrandole con l'indicazione di sostanze sottoposte a controllo del Ministero della salute e di quelle sottoposte a controllo in attuazione di Convenzioni internazionali, nonché delle nuove sostanze psicoattive, individuate sulla base delle acquisizioni scientifiche; le quali tutte per effetto della indicata dichiarazione di illegittimità costituzionale non potevano ritenersi più ricomprese nelle “vecchie” tabelle; ma, in ogni caso l'intervento normativo ha mantenuto ferma la distinzione del trattamento sanzionatorio tra le sostanze stupefacenti di tipo “pesante” e di tipo “leggero”.

Parallelamente deve rilevarsi che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-*vicies* ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, ha investito anche l'art. 26 t.u. stupefacenti, disposizione che rinviava alla sola Tabella I per la individuazione delle piante, la cui coltivazione era vietata nel territorio dello Stato, in tal modo facendo rivivere la precedente formulazione, la quale dunque ripristina il rinvio alle piante ricomprese nelle Tabelle I e II. Però successivamente l'art. 1, comma 4, del medesimo d.l. n. 36 del 2014, come convertito, ha sostituito tale disposizione (l'art. 26) prescrivendo che «[s]alvo quanto stabilito nel comma 2, è vietata nel territorio dello Stato la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14, ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea. 2. Il Ministro della sanità può autorizzare istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca, alla coltivazione delle piante sopra indicate per scopi scientifici, sperimentali o didattici».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non ha invece investito la disposizione di cui all'art. 75, comma 1, lettera a), t.u. stupefacenti, oggetto della terza parte del quesito referendario, nonostante anch'essa sia stata incisa dalla disciplina di cui all'art. 4-*ter*, comma 1, del d.l. n. 272 del 2005, come convertito.

Al riguardo, si è affermato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge» (sentenza n. 32 del 2014, citata).

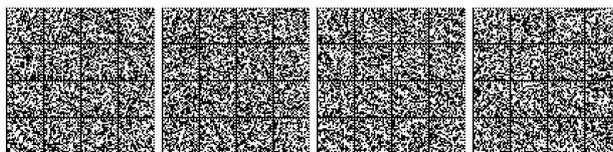
Su tale disposizione è però intervenuto l'art. 1, comma 24-*quater*, lettera a), del d.l. n. 36 del 2014, come convertito, che ha sostituito la norma secondo la formulazione attualmente vigente e che dispone: «Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'articolo 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative: a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni; b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla; c) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli; d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario».

Può aggiungersi, infine, che al di fuori del quesito referendario in esame è la disciplina della “canapa sativa” delle varietà delle specie di piante agricole, che «non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope» ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 2 dicembre 2016, n. 242 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa), al pari delle piante officinali di cui al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 75 (Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali, ai sensi dell'articolo 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154).

5.- Così delineato il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, occorre ora valutare l'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost., come elaborati da questa Corte sin dalla sentenza n. 16 del 1978.

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale, non solo la richiesta referendaria non può investire una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma è necessario che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria (sentenze n. 10 del 2020 e n. 17 del 2016).

6.- Un particolare rilievo, in riferimento al *referendum* in esame, hanno i vincoli internazionali.



Giova ricordare che la disciplina della cannabis - che costituirebbe il *proprium* del *referendum* in esame, secondo la memoria del Comitato promotore - è stata oggetto, in passato, di altre analoghe iniziative referendarie.

La prima perseguiva lo scopo di liberalizzare la coltivazione, il commercio, la detenzione, l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (hashish e marijuana). Questa Corte (sentenza n. 30 del 1981) aveva dichiarato inammissibile il *referendum* perché esso - avendo ad oggetto la Tabella II (allora prevista dall'art. 12 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante «Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza») e, con riferimento al divieto assoluto di coltivazione, l'inciso «di piante di canapa indiana» di cui all'art. 26 della legge ora citata - si poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di disciplina della canapa indiana e dei suoi derivati, dovendo ritenersi preclusi i *referendum* che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all'esecuzione dei trattati medesimi.

Una seconda iniziativa referendaria - avente ad oggetto varie disposizioni del d.P.R. n. 309 del 1990, e la cui finalità, secondo la Corte, era quella «di rendere lecite e, quindi, prive di sanzione, le attività preliminari e connesse all'uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati, quali hashish e marijuana» - è stata anch'essa dichiarata inammissibile con sentenza n. 27 del 1997 in ragione, parimenti, dei vincoli derivanti dalle Convenzioni internazionali. Dall'abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito referendario sarebbe derivata infatti l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale.

Invece, è stato dichiarato ammissibile il *referendum* che concerneva l'uso personale di sostanze stupefacenti, anche in dose superiore a quella media giornaliera, e che mirava alla depenalizzazione dell'importazione, dell'acquisto e della detenzione limitatamente a tale uso, lasciando sussistere le sanzioni amministrative, sicché esso non si poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti in materia dallo Stato italiano (sentenza n. 28 del 1993).

Il quadro degli obblighi internazionali rilevanti in questa materia è definito dalla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e dal relativo Protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi in Italia per effetto della legge 5 giugno 1974, n. 412 (Ratifica ed esecuzione della convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972); dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 21 febbraio 1971, ratificata con legge 25 maggio 1981, n. 385 (Adesione alla convenzione sulle sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 21 febbraio 1971, e sua esecuzione); dalla Convenzione delle Nazioni Unite, adottata a Vienna il 20 dicembre 1988, contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ratificata e resa esecutiva in Italia per effetto della legge 5 novembre 1990, n. 328 (Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988).

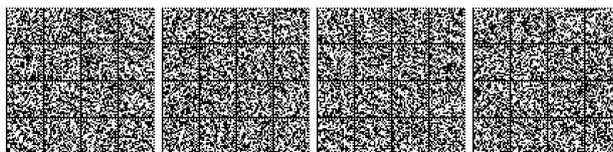
Rileva poi la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, la quale, nel dettare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, ha indicato anche la coltivazione della cannabis tra le condotte per le quali i singoli Stati devono applicare sanzioni penali.

La direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 ha modificato la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di «stupefacenti».

Non vi è quindi dubbio che, alla stregua delle Convenzioni internazionali di Vienna e di New York, nonché della richiamata normativa europea, la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti, la cui coltivazione e detenzione deve essere qualificata come reato e che solo la loro destinazione al consumo personale rende possibile l'adozione delle misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale (sentenza n. 28 del 1993).

7.- Il Comitato promotore è ben consapevole di tali vincoli derivanti dalla normativa sovranazionale in ragione dei quali in passato - come appena ricordato - questa Corte ha già dichiarato inammissibili iniziative referendarie analoghe.

Ma - per sostenere ora la compatibilità con tali vincoli - il Comitato precisa nella sua memoria che il quesito referendario proposto persegue, in realtà, uno scopo diverso e ben più limitato, indicato nella finalità di «attenuare la portata sanzionatoria del testo unico n. 309/1990». Ciò rappresenterebbe un obiettivo maggiormente circoscritto rispetto alle due precedenti iniziative referendarie, dichiarate inammissibili da questa Corte (sentenze n. 27 del 1997 e n. 30 del 1981), di talché, proprio in ragione di questa asserita portata ridotta, il quesito proposto risulterebbe essere compatibile con i vincoli internazionali ed europei in materia.



La mera attenuazione della risposta sanzionatoria, che la richiesta referendaria perseguirebbe, si avrebbe attraverso: *a)* la depenalizzazione delle sole condotte di coltivazione cosiddette “domestiche” e “rudimentali” delle piante di cannabis perché ad esse si riferirebbe la condotta di chi «coltiva», quale prevista nel comma 1 dell’art. 73; *b)* l’eliminazione della pena della reclusione per tutte le condotte diverse dalla coltivazione, che riguardano la cannabis e i derivati, previste dal comma 4 dell’art. 73 e che rimarrebbero punite con la pena della sola multa; *c)* l’esclusione, in caso di uso personale di qualsiasi sostanza stupefacente, della sanzione amministrativa della sospensione della patente e degli altri titoli abilitativi alla guida di motoveicoli e ciclomotori.

8.- Pur così articolata in tre parti (due ritagli e un’abrogazione parziale), la richiesta referendaria - va subito precisato - richiede una valutazione necessariamente unitaria.

Questa Corte ha, infatti, affermato che il *referendum* «non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l’accettazione integrale della proposta abrogativa» (sentenza n. 12 del 2014).

9.- La richiesta referendaria è diretta innanzi tutto ad espungere, dall’art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti, la parola «coltiva», termine che - nell’interpretazione prospettata dal Comitato promotore - riguarderebbe solo la coltivazione domestica “rudimentale” della pianta di cannabis.

Nella sua memoria il Comitato promotore richiama il recente arresto della Corte di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 2019-16 aprile 2020, n. 12348), che, a composizione di un contrasto di giurisprudenza, ha affermato che dall’area dell’illecito penale del comma 1 dell’art. 73 devono ritenersi escluse - per difetto di tipicità, quale necessaria connotazione della fattispecie penale - le attività di coltivazione di minime dimensioni svolte in forma domestica, che, per le rudimentali tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, il modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile, la mancanza di ulteriori indici di un loro inserimento nell’ambito del mercato degli stupefacenti, appaiono destinate in via esclusiva all’uso personale del coltivatore.

Sicché - assume il Comitato promotore - l’abrogazione della parola «coltiva» nel comma 1 dell’art. 73 avrebbe l’effetto di sottrarre alla punibilità proprio e solo la coltivazione domestica cosiddetta “rudimentale” della pianta per l’infiorescenza di cannabis.

9.1.- Ma questa lettura riduttiva non è ricavabile dal testo normativo secondo gli ordinari canoni interpretativi, né trova fondamento nel principio giurisprudenziale sopra richiamato.

Deve infatti considerarsi che - in ragione della reviviscenza del testo vigente prima della legge n. 49 del 2006 nel contesto normativo di cui si è detto sopra sub punto 4 - la condotta di coltivazione, ricompresa nella catalogazione del comma 1 (unitamente a quelle di produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, vendita ed altre ancora), si riferisce testualmente alle Tabelle I e III dell’art. 14, che concernono le droghe “pesanti” e non già la cannabis, la quale è compresa invece nella Tabella II.

Quindi la condotta di chi «coltiva», prevista dal comma 1 dell’art. 73, è testualmente quella relativa alle piante indicate nella Tabella I (la Tabella III non ne contiene alcuna): il papavero sonnifero e le foglie di coca; inoltre, in mancanza di specificazioni, si tratta della coltivazione tout court, quale che sia la sua estensione, pure agraria e finanche massiva.

La coltivazione della canapa è, invece, contemplata nel comma 4 dell’art. 73, che riguarda le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV previste dall’art. 14 e che, quanto alle condotte sanzionate penalmente, richiama quelle dei commi precedenti e segnatamente del comma 1. Sicché è solo come conseguenza indiretta dell’eventuale abrogazione referendaria della parola «coltiva» nel comma 1 della stessa disposizione che sarebbe parimenti depenalizzata altresì la coltivazione della canapa, prevista dalla Tabella II, pure essa nella dimensione agricola, in ipotesi finanche massiva.

Pertanto il quesito referendario - per quello che è il suo contenuto oggettivo, l’unico rilevante, e non già la finalità soggettiva assunta dal Comitato nella sua memoria - conduce a depenalizzare direttamente la coltivazione (quale ne sia l’estensione) delle piante della Tabella I, da cui si estraggono le sostanze stupefacenti qualificate come droghe cosiddette “pesanti” (papavero sonnifero e foglie di coca), e indirettamente altresì la coltivazione della pianta di cannabis della Tabella II, peraltro nella dimensione anche agricola e non solo domestica (quest’ultima, anzi, essendo in parte già fuori dalla fattispecie penale nella misura in cui ricorrono le condizioni indicate dalla citata giurisprudenza di legittimità).

9.2.- Questo così esteso risultato, obiettivamente prefigurato dalla richiesta referendaria al di là dell’intento soggettivo del Comitato promotore, contrasta apertamente con i vincoli sovranazionali di cui sopra sub punto 6, come questa Corte ha già ritenuto nelle sentenze n. 27 del 1997 e n. 30 del 1981. In particolare la citata decisione quadro del Consiglio dell’Unione Europea 2004/757/GAI, integrata dalla direttiva 2017/2103/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017, prevede espressamente all’art. 2, paragrafo 1, che ciascuno Stato membro provvede



affinché siano punite plurime condotte connesse al traffico illecito di stupefacenti, tra le quali è espressamente indicata - alla lettera *b*) - «la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis». Nella Relazione al disegno di legge, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea con la legge di delegazione europea 2018», il Governo - come prescritto dall'art. 29, comma 7, lettera *d*), della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) - ha dato atto dell'omesso inserimento, tra le altre, della citata direttiva integrativa della richiamata decisione quadro «poiché l'ordinamento nazionale risulta essere conforme al dettato normativo europeo e, pertanto, non necessita[...] di norme di attuazione».

9.3.- Inoltre il risultato prefigurato dalla richiesta referendaria neppure verrebbe conseguito perché comunque rimarrebbe la fattispecie penale dell'art. 28 t.u. stupefacenti, che - in quanto non attinto dalla richiesta referendaria, come del resto ammette lo stesso Comitato promotore - continuerebbe a sanzionare la coltivazione non autorizzata di tutte le piante di cui all'art. 26, comprendendo così sia quelle della Tabella I (papavero sonnifero e foglie di coca), sia quelle della Tabella II (canapa), con la sola eccezione, espressamente prevista, della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'art. 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea.

Anche in caso di esito affermativo della consultazione referendaria, quindi, rimarrebbe vigente la prescrizione dell'art. 28, che prevede, al comma 1, che chiunque, senza essere autorizzato, coltiva le piante indicate nel precedente art. 26, è assoggettato alle sanzioni penali (oltre che amministrative) stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse (ossia quelle dell'art. 73). L'art. 26 a sua volta richiama le Tabelle dell'art. 14, come sostituito dal d.l. n. 36 del 2014, come convertito, che contemplano, appunto, le piante sia di papavero sonnifero, sia di coca, sia di canapa.

9.4.- In definitiva, mentre apparentemente, per quella che è la dichiarata intenzione del Comitato, il quesito referendario mirerebbe soltanto a depenalizzare la coltivazione, non agricola ma domestica “rudimentale” (o minimale), della canapa indiana (cannabis), in realtà esso - per quello che è invece il suo contenuto oggettivo, l'unico rilevante - per un verso produrrebbe un risultato ben più esteso, riguardando direttamente ogni coltivazione delle piante per estrarre sostanze stupefacenti cosiddette “pesanti” (papavero sonnifero e foglie di coca) e indirettamente anche la coltivazione, agricola o domestica che sia, della pianta di canapa; risultato complessivo precluso dai vincoli sovranazionali sopra richiamati che non consentono l'ammissibilità di un *referendum* di questa portata.

Per altro verso, questo apparente risultato più ampio sarebbe in realtà vano e illusorio, perché rimarrebbe in ogni caso immutata la rilevanza penale, prevista dall'art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto della richiesta referendaria, per ogni coltivazione non autorizzata di piante di cui all'art. 26, tra cui proprio la canapa indiana.

Questa discrasia, che emerge dall'esame del ritaglio proposto dal quesito referendario nel comma 1 dell'art. 73, è rilevante, non essendo inibita a questa Corte la valutazione della normativa di risulta allorché essa, come nella fattispecie, presenti elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell'iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l'elettore (sentenze n. 24 del 2011, n. 15 del 2008 e n. 45 del 2005).

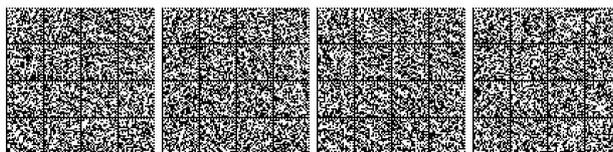
Si ha infatti che in questa parte la proposta referendaria risulta essere fuorviante per il corpo elettorale, che - diversamente da quanto proclamato dal Comitato promotore - non sarebbe, in realtà, affatto chiamato a esprimersi sull'alternativa, di portata ridotta, se depenalizzare, o no, la coltivazione della canapa in forma domestica “rudimentale”, bensì si troverebbe di fronte all'alternativa, sopra indicata, ad un tempo ben più ampia (in quanto comprensiva della depenalizzazione anche della coltivazione del papavero sonnifero e delle foglie di coca), quanto illusoria (rimanendo, in realtà, la rilevanza penale di tutte tali condotte); e ciò ridonda in irrimediabile difetto di chiarezza e univocità del quesito.

10.- La richiesta referendaria è diretta anche alla eliminazione dalla disposizione di cui al comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti delle parole «la reclusione da due a sei anni e».

Il rinvio, contenuto nel comma 4, ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 73 t.u. stupefacenti postula, come già rilevato sopra sub punto 4, che anche in questo caso le norme applicabili vanno individuate in quelle che tornano in vigore a seguito della sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte.

Dal rinvio contenuto nel comma 4 dell'art. 73 discende che, in caso di positivo esito referendario, alle stesse condotte sanzionate dai commi precedenti (tra cui la condotta di chi «coltiva»), se concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV previste dall'art. 14 (droghe cosiddette “leggere”), si applicherebbe la sola sanzione penale della multa (da euro 5.164 a euro 77.468), con esclusione quindi della reclusione, attualmente prevista tra il minimo di due anni e il massimo di sei anni.

L'intento referendario mira quindi all'alleggerimento del trattamento sanzionatorio, che conseguirebbe all'eliminazione della pena della reclusione, residuando solo quella della multa, quando si tratta delle condotte di rilievo penale aventi ad oggetto le cosiddette droghe “leggere”, individuate attraverso il rinvio «ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3».



Nella fattispecie, pur rimanendo precluse, nel giudizio di ammissibilità del *referendum*, valutazioni di merito sulla legittimità costituzionale della normativa di risulta, questa Corte non può, tuttavia, non rilevare, sotto il profilo dell'ambiguità del quesito, la vistosa contraddittorietà che conseguirebbe all'eliminazione della pena detentiva, per l'irriducibile antinomia che ne deriverebbe con la fattispecie del comma 5 del medesimo art. 73 t.u. stupefacenti, disposizione non toccata dalla proposta abrogativa referendaria. Infatti si avrebbe che ai medesimi fatti di cui al comma 4, se ritenuti di «lieve entità», rimarrebbe invece applicabile la sanzione congiunta della reclusione e della multa.

È vero - come sottolinea il Comitato promotore nella sua memoria - che questa Corte (sentenza n. 23 del 2016) ha affermato in proposito che, dopo la trasformazione della circostanza attenuante in reato autonomo, «non sussiste più alcuna esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi». Ma ciò giustifica solo che il regime sanzionatorio del novellato comma 5 dell'art. 73 possa essere - come in effetti è - unico, senza distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, e non già che paradossalmente il fatto di «lieve entità» possa essere punito con la pena congiunta della reclusione e della multa e non lo sia invece il fatto non lieve o addirittura quello grave per la ricorrenza delle circostanze aggravanti dell'art. 80 t.u. stupefacenti (l'aumento di pena è, infatti, previsto con riferimento alla pena base, che per la fattispecie del comma 4 dell'art. 73, in caso di esito affermativo del *referendum*, sarebbe costituita dalla sola multa).

Anche in questa parte la richiesta referendaria presenta, quindi, un irrimediabile profilo di inammissibilità per la manifesta contraddittorietà della normativa di risulta con l'intento referendario, in quanto la sanzione detentiva permarrrebbe in riferimento ai medesimi fatti quando di «lieve entità».

Ciò ridonda in difetto di chiarezza giacché il quesito referendario chiederebbe all'elettore di operare una scelta illogica e contraddittoria: se eliminare, o no, la pena della reclusione per i fatti concernenti le droghe cosiddette "leggere", conservandola invece per le medesime condotte se di «lieve entità».

11.- Conclusivamente, va quindi dichiarata inammissibile, nel complesso, la richiesta di *referendum* in esame.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 10 gennaio 2022, pronunciata dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220051



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2021 - Modifiche alle norme concernenti la quantificazione e le modalità di copertura degli oneri finanziari derivanti dalle misure di stabilizzazione e di fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU).**

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Interventi per favorire la sicurezza dei luoghi della cultura - Previsione, per il rilancio dell'economia della Regione mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, dell'autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2021, di un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura.**

– Legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie), artt. 4, comma 1, e 14.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione siciliana (c.f. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta provinciale, con sede a Palermo in piazza Indipendenza n. 21 presso il palazzo d'Orleans e domiciliata *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, con sede a Palermo in via Valerio Villareale n. 6, per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 14 della legge della Regione siciliana n. 29 del 26 novembre 2021, recante «Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 2 dicembre 2021, n. 53, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 31 gennaio 2022.

## PREMESSE DI FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana n. 53 del 2 dicembre 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 29 del 26 novembre 2021, intitolata «Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie».

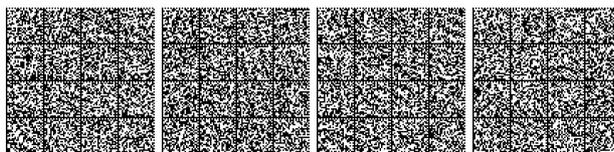
Talune disposizioni della predetta legge violano norme e principi costituzionali direttamente applicabili anche alle autonomie speciali, eccedendo dalle competenze legislative attribuite alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia approvato con il regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Segnatamente:

1) l'art. 4, comma 1, si pone in contrasto con gli articoli 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) e lettera l), nonché terzo comma, in relazione alla materia: «Coordinamento della finanza pubblica», della Costituzione, esulando altresì dalle competenze legislative affidate alla Regione siciliana dal proprio statuto di autonomia;

2) l'art. 14 viola gli articoli 81, comma sesto, 117, terzo comma, in relazione alla materia: «Coordinamento della finanza pubblica», e 119 della Costituzione, esulando anch'esso dalle attribuzioni legislative conferite alla Regione siciliana dal proprio statuto di autonomia.

Pertanto, le suddette disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



## MOTIVI DI DIRITTO

I. L'art. 4, comma 1, della legge della Regione siciliana 26 novembre 2021, n. 29.

1. L'art. 4 della legge oggetto di censura, intitolato «Modifiche agli articoli 36, 37, 47, 63, 66 e 81 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9», dispone — al primo comma — che:

«1. Al comma 7 dell'art. 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 sono apportate le seguenti modifiche:

a) le parole “e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023” sono sostituite dalle parole “e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023”;

b) le parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023” sono sostituite dalle parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021”» (enfasi aggiunte).

2. La disposizione, quindi, modifica il testo originario dell'art. 36, comma 7, della legge della Regione siciliana 15 aprile 2021, n. 9, recante «Norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita personale ASU», già oggetto di impugnazione da parte dello Stato, nell'ambito del giudizio iscritto nel registro dei ricorsi pendenti davanti a codesta Ecc. ma Corte con il numero 33 del 2021.

3. In particolare, la modifica recata dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021 al testo originario dell'art. 36, comma 7, della legge n. 9 del 2021 concerne la quantificazione e le modalità di copertura degli oneri finanziari derivanti per le finanze pubbliche dalle misure di stabilizzazione e fuoriuscita del personale impiegato nelle attività socialmente utili previste dallo stesso art. 36.

4. Tali oneri erano stati quantificati dalla Regione siciliana in euro 54.159.248,56, sia per l'esercizio finanziario 2022 sia per l'esercizio finanziario 2023; pertanto, la norma oggetto della presente impugnazione riduce le suddette previsioni e autorizzazioni di spesa, rideterminando gli importi *de quibus* in euro 26.360.878,68, per l'esercizio finanziario 2022 e in euro 43.747.108,01, per l'esercizio finanziario 2023.

5. Inoltre, la disposizione censurata incide in modo significativo sulle modalità di copertura dei suddetti oneri finanziari.

6. Difatti, il testo originario del menzionato art. 36, comma 7, prevedeva che «Agli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'art. 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, programma 1, capitolo 191301)» (enfasi aggiunte).

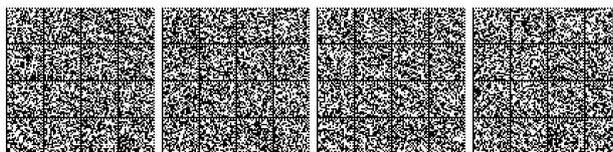
7. La disposizione oggetto del presente ricorso stabilisce — invece — che siffatta modalità di copertura della spesa si applichi esclusivamente «per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021» e non più — quindi — per ciascun anno compreso nel triennio 2021/2023.

8. In sintesi, all'esito delle modifiche appena esaminate, il testo attualmente vigente dell'art. 36, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2021 dispone quanto segue:

«7. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di 10.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023 (Missione 20, programma 3), comprensiva delle somme occorrenti per l'eventuale prosecuzione delle attività socialmente utili dei medesimi soggetti di cui al comma 1, disposta nel rispetto della normativa vigente, nonché di quelle occorrenti per le finalità di cui al comma 10, da iscriverne in un apposito Fondo del Dipartimento del bilancio e Tesoro. Agli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'art. 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, programma 1, capitolo 191301). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni» (enfasi aggiunte).

9. Ebbene, appare evidente come la novella legislativa non rimuova affatto le censure di incostituzionalità articolate nel precedente ricorso proposto dallo Stato nei confronti della Regione siciliana, avente ad oggetto — *inter alia* — il testo originario del citato art. 36, comma 7.

10. Ed invero, anche nel testo vigente dopo le modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021, la disposizione in esame eccede dalle competenze legislative regionali stabilite nello statuto di autonomia — in particolare, di quelle di cui alla lettera g) dell'art. 14 dello statuto — e si pone contrasto con gli articoli 3, 81, comma 3, e 117, commi 2, lettere e) e l), e 3, della Costituzione.



11. Al fine di illustrare la violazione dei suddetti parametri costituzionali, appare tuttavia opportuno ricostruire — sia pure sinteticamente — il contesto normativo in cui si inserisce l'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021 e le ragioni per le quali il testo originario dell'art. 36 della legge n. 9 del 2021 è stato già oggetto di impugnazione davanti a codesta Ecc.ma Corte.

12. La disposizione *de qua* incide — come s'è anticipato — sulla quantificazione degli oneri finanziari e sulle modalità di copertura delle relative spese, derivanti dalle misure previste dall'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021, per favorire la stabilizzazione e la fuoriuscita del personale impiegato, in ambito regionale, in attività socialmente utili.

13. Nel dettaglio, le misure in esame sono puntualmente individuate dai commi 1, 2, 3, 6 e 10 del citato art. 36, che stabiliscono quanto segue:

«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 292 a 296 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

2. I soggetti di cui al comma 1 possono essere stabilizzati dagli enti utilizzatori a tempo indeterminato anche con contratti di lavoro a tempo parziale, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal C.C.N.L. di riferimento. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Dipartimento regionale del lavoro dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede all'assegnazione dei soggetti di cui al comma 1 che svolgono attività socialmente utili in virtù di protocolli o convenzioni.

3. I soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 possono optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU. La suddetta indennità è erogata per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni, ed è corrisposta in rate annuali [...].

6. Per le assunzioni di cui al presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, è riconosciuto su base annua un contributo per ciascun soggetto stabilizzato, parametrato all'importo dell'assegno di utilizzazione in ASU corrisposto alla data di assunzione, maggiorato per tenere conto del maggior costo sostenuto per l'assunzione a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale, entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7. [...].

10. Al fine di favorire la piena efficacia dell'impianto regolatorio di cui al comma 1, è altresì incentivata la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che hanno maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento. Per tale finalità, il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative è autorizzato ad erogare, a domanda, la differenza tra quanto erogato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per A.S.U. sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza» (enfasi aggiunte).

14. In sintesi, il citato art. 36 prevede delle specifiche misure volte a favorire:

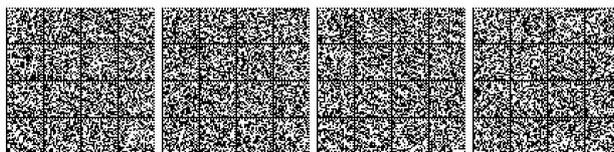
1) la stabilizzazione dei lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 mediante assunzione a tempo indeterminato — anche con contratti di lavoro part-time — presso gli enti locali utilizzatori, riconoscendo in favore di tali enti un contributo finanziario annuo per ciascun soggetto stabilizzato;

2) la fuoriuscita definitiva dei lavoratori in esame dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione di un'indennità annuale per un periodo massimo di cinque anni, comunque non eccedente quelli necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità;

3) la fuoriuscita dei soggetti impegnati in attività socialmente utili in possesso dei requisiti minimi previsti per il pensionamento erogando loro — a domanda — la differenza tra quanto liquidato dall'I.N.P.S. a titolo di assegno sociale e l'importo dell'assegno di sussidio per attività socialmente utili, fino alla maturazione dei requisiti minimi previsti per l'accesso al trattamento di quiescenza.

15. Ebbene, con l'atto di impugnazione iscritto nel registro dei ricorsi pendenti davanti a codesta Ecc.ma Corte con il numero 33 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato, impugnando l'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021, sia le disposizioni volte alla stabilizzazione del «personale ASU» sia quelle relative alla quantificazione e alle modalità di copertura delle relative spese a carico delle finanze pubbliche.

16. Difatti, la suddetta «stabilizzazione» consiste nell'estendere il regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'art. 1, commi 292-296, della legge n. 178 del 2020 — in favore dei «lavoratori socialmente utili di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (LSU: n.d.r.), e all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (LPU: n.d.r.), nonché dei lavoratori già rientranti nell'abrogato art. 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (lavoratori percettori di trattamento straordinario di integrazione salariale: n.d.r.), e



dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità», che siano già titolari di contratti di lavoro a tempo determinato oppure di collaborazione coordinata e continuativa o ancora rientranti in altre tipologie contrattuali — a tutti i lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5.

17. Tale elenco ricomprende però non soltanto i soggetti già titolari di un contratto di lavoro, ma anche quelli impiegati in attività socialmente utili in forza di convenzioni o protocolli e, quindi, senza la previa instaurazione di un rapporto lavorativo.

18. Inoltre, il legislatore regionale, pur richiamando le misure di stabilizzazione previste dal legislatore statale, non ha fatto salva — in alcun modo — l'applicazione dei numerosi vincoli e requisiti richiesti dall'art. 1, comma 292, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, per procedere alla stabilizzazione del «personale ASU».

19. Per questa ragione, lo Stato ha impugnato l'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021, che — ampliando l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo delle procedure di stabilizzazione del «personale ASU» previste dalla normativa nazionale — esula dalle competenze legislative attribuite alla Regione siciliana dall'art. 14, lettera q), dello statuto di autonomia, concernente lo «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione», e si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva — invece — alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile».

20. A ciò si aggiunga che la disposizione in esame introduce pure una evidente disparità di trattamento tra i destinatari delle misure da essa previste e le altre categorie di personale precario, nonché tra i predetti soggetti e i destinatari di altre analoghe forme di sostegno al reddito.

21. Difatti, per coloro che si collocano al di fuori dell'ambito di applicazione soggettivo della disposizione impugnata, la procedura di stabilizzazione prevista dalla normativa regionale non trova ovviamente applicazione; e quindi, restano assoggettati alla più rigorosa disciplina prevista dal legislatore statale.

22. Ebbene, come si è rilevato nel precedente atto di impugnazione, tale disparità di trattamento è oggettivamente priva di ragionevole giustificazione; e, pertanto, comporta una evidente violazione del principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione, norma direttamente applicabile anche alle Regioni autonome, in quanto rientrante fra i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

23. Inoltre, come si è già anticipato, le misure *de quibus* sono stante puntualmente censurate, nel precedente atto di impugnazione proposto dallo Stato nei confronti della Regione siciliana, in considerazione del fatto che l'art. 36, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2021 non prevedeva e non prevede — anche nel testo attualmente vigente — un'adeguata quantificazione e copertura delle spese derivanti per le finanze pubbliche.

24. Al riguardo, si osserva che l'art. 1, commi 292-296, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, prevede l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti che hanno già instaurato un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato oppure un contratto di collaborazione coordinata e continuativa ovvero altre tipologie contrattuali con gli enti locali utilizzatori, autorizzati — quindi — a procedere alla loro stabilizzazione.

25. La norma regionale, al contrario, si rivolge espressamente anche a soggetti che non hanno ancora stipulato un contratto di lavoro con i comuni, ma sono impiegati dai medesimi sulla base di protocolli o convenzioni, stipulate direttamente con la Regione siciliana, percependo — dunque — un'indennità mensile che costituisce una mera forma di «sostegno al reddito».

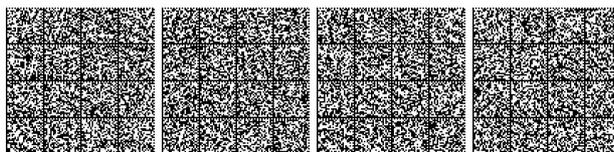
26. Ebbene, la norma regionale, al comma 2, dispone che tali soggetti siano stabilizzati dagli enti utilizzatori, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal C.C.N.L. di riferimento, e — al fine di finanziare le suddette spese — il menzionato art. 36, comma 7, stanziava determinate risorse regionali.

27. Tuttavia, in assenza di una dettagliata relazione tecnica in ordine agli oneri derivanti dalla suddetta procedura di stabilizzazione, la quantificazione dell'onere finanziario e le relative modalità di copertura, individuate dal citato comma 7, appaiono del tutto inadeguate e inattendibili.

28. In altri termini, la stabilizzazione in ruolo del «personale ASU» comporta un onere economico complessivo particolarmente elevato, considerato che lo *status* di dipendente di ruolo determina a carico degli enti locali l'obbligo di corresponsione del trattamento economico fondamentale e accessorio previsto dalla contrattazione collettiva (ivi compresa la tredicesima mensilità), cui vanno aggiunti gli oneri riflessi a carico del datore di lavoro.

29. Dunque, la norma censurata doveva essere preceduta da una quantificazione esatta dell'onere finanziario derivante dall'assunzione a tempo indeterminato del «personale ASU» e introdurre adeguate modalità di copertura, che garantissero il finanziamento integrale delle relative spese a carico delle finanze pubbliche.

30. Ma ciò non è accaduto; sicché — in assenza di un'adeguata e integrale copertura finanziaria dell'onere economico in questione — le menzionate assunzioni a tempo indeterminato si tradurranno, per gli enti locali interessati, in un



consolidamento strutturale e permanente delle corrispondenti spese di personale, in violazione del principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 1, della Costituzione) e del principio di copertura delle leggi di spesa (art. 81, comma 3, della Costituzione).

31. I suddetti profili di censura — già ampiamente sviluppati nel precedente atto di impugnazione — non sono stati affatto superati dalle modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021.

32. Tale disposizione — anzi — riduce ulteriormente le precedenti previsioni e autorizzazioni di spesa che, per gli esercizi finanziari 2022 e 2023, sono rideterminate — rispettivamente — in euro 26.360.878,68 e in euro 43.747.108,01 a fronte dell'importo originario di euro 54.159.248,56 annui.

33. Inoltre, la medesima disposizione ha modificato le modalità di copertura dei suddetti oneri, prevedendo che — «per la quota parte di 10.000 migliaia di euro» — essi siano finanziati mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'art. 6 della legge regionale n. 5 del 2014 e successive modificazioni ed integrazioni per il solo esercizio finanziario 2021; sicché, tale modalità di copertura non soltanto resta parziale, in quanto inidonea — per le ragioni sopra illustrate — a coprire integralmente le spese derivanti dalle misure di stabilizzazione, ma viene finanche meno sia per l'anno 2022 sia per l'anno 2023.

34. Di qui, la violazione — anche da parte dell'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021 — dei parametri costituzionali sopra menzionati.

35. Del resto, appare pacifica l'applicabilità dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi di spesa anche alle regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione siciliana.

36. Quanto all'applicabilità del principio dell'equilibrio di bilancio, l'art. 97, comma 1, della Costituzione, stabilisce che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (enfasi aggiunte).

37. La norma vincola espressamente tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, non può che trovare applicazione anche con riferimento alle autonomie speciali.

38. La conclusione in esame è espressamente confermata dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte.

39. Infatti, con riferimento al principio di copertura delle leggi di spesa, che costituisce un evidente corollario del principio dell'equilibrio di bilancio, è stato precisato già da tempo, «anche con particolare riferimento alla Regione siciliana», che «il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma della Costituzione “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale» (*cf.* sentenza n. 226 del 2021, enfasi aggiunte).

40. Peraltro, codesta Ecc.ma Corte ha ulteriormente evidenziato come «Tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale» vi sia «in primo luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria (“per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita”: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità» (*cf.* *ibidem*, enfasi aggiunte).

41. Nel caso di specie, come si è più volte ribadito, la disposizione censurata: da un lato, non è stata preceduta da una esatta quantificazione dell'onere finanziario; e, dall'altro, non ha introdotto — anche per tale ragione — delle adeguate modalità di copertura delle spese previste dal menzionato art. 36; sicché, non vi è alcun dubbio che essa si ponga in contrasto con i richiamati principi costituzionali, così come declinati nella citata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte.

42. Infine, la norma oggetto di censura neppure rimuove i vizi di legittimità costituzionale che sono stati segnalati nel precedente atto di impugnazione con riferimento alle modalità di copertura dell'onere a regime, con decorrenza dall'esercizio finanziario 2024.

43. Difatti, tale disposizione non introduce alcuna modifica alla previsione contenuta nel menzionato comma 7, secondo cui «A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

44. L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 dispone che «Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio» (enfasi aggiunte).



45. Ebbene, le spese previste dal citato comma 7 costituiscono evidentemente «spese obbligatorie», in quanto aventi carattere strutturale e permanente nel tempo; dunque, necessitano di una adeguata copertura finanziaria, che il mero richiamo all'art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 non è affatto idoneo a soddisfare, in assenza di una precisa e attendibile quantificazione dell'onere a regime per gli anni successivi al triennio considerato nel bilancio di previsione.

46. In altre parole, la disposizione in esame, anche dopo le modifiche apportate dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021, continua a recare una disciplina che — pur richiamando formalmente l'art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 — si pone, invece, in contrasto con il medesimo; e, quindi — per il tramite di tale disposizione —, viola gli articoli 81, comma 3, e 117, comma 2, lettera e) — in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» — e comma 3 — in materia di «coordinamento della finanza pubblica» — della Costituzione.

47. Del resto, come già ampiamente precisato nel precedente atto di impugnazione, non si rinviene nello statuto di autonomia alcuna norma che potrebbe giustificare l'introduzione della disciplina oggetto di censura.

48. Anzi, proprio il rinvio espresso effettuato dalla norma regionale all'art. 38 del decreto-legislativo n. 118 del 2011 ne conferma la piena applicabilità anche alla Regione siciliana.

49. In questo senso, peraltro, si è già espressa codesta Ecc.ma Corte, secondo cui — applicandosi anche alle autonomie speciali il canone costituzionale dell'art. 81, comma 3, della Costituzione (cfr: sentenza n. 26 del 2013) — si applicano ad esse anche «le disposizioni — ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma della Costituzione — contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale “le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ...”» (cfr: sentenza n. 226 del 2021).

50. Nel caso della Regione siciliana, la suddetta regola è finanche presente — già da tempo — nell'ordinamento regionale, considerato che la legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni, all'art. 7, comma 8, e il decreto presidenziale 17 marzo 2004, recante il «Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla Regione siciliana», all'art. 14, comma 8, prevedono espressamente che «le leggi della regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio» (enfasi aggiunte).

51. Non vi è dubbio, quindi, che in assenza di una precisa quantificazione dell'onere a regime per gli anni successivi al 2024, il citato art. 36, comma 7, così come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021, si ponga in contrasto con i menzionati principi di equilibrio di bilancio e copertura delle leggi di spesa, sanciti dagli articoli 81, comma 3 e 97, comma 1, della Costituzione, così come attuati dal legislatore statale mediante l'adozione dell'art. 38, comma 1, del decreto-legislativo n. 118 del 2011, nell'esercizio delle competenze legislative ad esso riservate dall'art. 117, comma 2, lettera e), in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», e comma 3, in materia di «coordinamento della finanza pubblica», della Costituzione.

II. L'art. 14 della legge della Regione siciliana 26 novembre 2021, n. 29.

52. L'art. 14, rubricato «Interventi per favorire la sicurezza dei luoghi della cultura» stabilisce, al comma 1, che «Per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici *post* pandemia COVID, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, ai sensi dell'art. 9, comma 7, lettera e) del CCRL vigente è autorizzata per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, di cui euro 193.600,00 quali oneri sociali a carico dell'amministrazione regionale ed euro 68.000,00 quale imposta regionale sulle attività produttive (I.R.A.P.) da versare (Missione 5, programma 2)».

53. Al comma 2 è previsto che «Agli oneri di cui al presente articolo si fa fronte mediante corrispondente riduzione della missione 9, programma 5, capitolo 150032».

54. Con la norma denunciata si autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura.

55. La norma oggetto di censura si pone, in primo luogo, in contrasto con il divieto posto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 in ordine al superamento del limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, riferito all'anno 2016.

56. In particolare, l'art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017 (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. 1234, in materia di riorganizzazione delle



amministrazioni pubbliche»), rubricato «Salario accessorio e sperimentazione», prevede, al comma 1, che, al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, operi, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei Fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

57. In tale contesto, la disposizione dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 — che si assume violata come norma interposta —, prevede, nella sua prima parte, che «Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016» (evidenza aggiunta).

58. Si rappresenta, inoltre, che la riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, costituisce una delle condizioni contenute nel «Piano di rientro della Regione siciliana del disavanzo in attuazione dell'accordo Stato-regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Regione siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo»).

59. Il Piano di rientro del disavanzo costituisce allegato alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 10, concernente l'approvazione del bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023, ed è stato adottato in attuazione del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli».

60. L'art. 6 della richiamata legge regionale n. 10 del 2021 prevede, infatti, che «Ai sensi del punto 3 dell'accordo stipulato tra la regione e lo Stato il 14 gennaio 2021, in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, il Piano di rientro del disavanzo costituisce allegato alla presente legge (allegato 18)» (evidenza aggiunta).

61. L'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, richiamato dalla disposizione regionale da ultimo indicata, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», prevede la possibilità di ripianare il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate relative al rendiconto 2018 in un periodo non superiore a dieci esercizi finanziari (testualmente, dal comma 1, prima parte: «in sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi»).

62. In particolare, l'azione di riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, viene declinata al punto 6, lettera d) del Piano di rientro ove, si richiamano, tra l'altro, gli interventi di cui ai punti d.2) e d.3) dell'accordo, nello specifico e per l'appunto relativi:

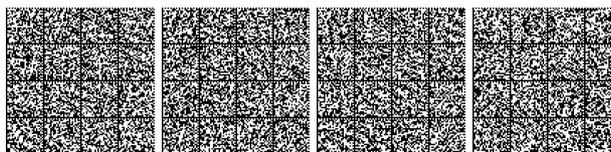
al «contenimento dell'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75» (d.2);

ad «una più efficace utilizzazione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, finalizzate al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati alla collettività» (d.3).

63. La regione ha quindi assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per la riduzione ed il contenimento della complessiva spesa per il personale, anche mediante la riduzione del trattamento accessorio del personale, impegnandosi a contenere le risorse destinate al salario accessorio, anche nel rispetto dei citati limiti previsti per le amministrazioni pubbliche dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

64. Pertanto, la censurata previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura si pone in netto contrasto con gli obiettivi di riduzione della spesa per il personale che la regione si è prefissata in accordo con lo Stato e che sono stati a tal fine recepiti nel richiamato «Piano di rientro della Regione siciliana in attuazione dell'accordo Stato-regione».

65. Peraltro, la disposizione si pone in contrasto con gli stessi provvedimenti posti in essere dalla medesima amministrazione regionale che, con decreto del direttore generale del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale n. 1185 del 4 maggio 2021, ha approvato la costituzione del «Fondo risorse decentrate» per l'anno 2021, ai sensi dell'art. 88 del CCRL del personale non dirigenziale del comparto - triennio normativo ed economico 2016-2018, determinandone la provvista finanziaria in euro 50.139.230,00, rispetto ad una potenziale alimentazione lorda teorica del



predetto Fondo di euro 70.011.265,24 (nota esplicativa 3 maggio 2021 e allegato n. 2 al D.D.P. n. 1185 del 4 maggio 2021), con ciò per l'appunto applicando quanto disposto dal legislatore statale in materia di contenimento delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale con il menzionato art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

66. Ciò posto, la norma regionale in esame, prevedendo di destinare un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, oltre a costituire un'ingiustificata violazione del precetto normativo imposto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel Piano che, come esposto, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 10 del 2021, in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, di detta legge costituisce allegato.

67. La norma denunciata si pone quindi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione quanto al coordinamento della finanza pubblica, proprio in relazione alla norma interposta di cui all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158; e confligge pure con l'art. 81 della Costituzione violando le norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione» e, in particolare, l'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

68. Si rammenta, al riguardo, che la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, nel qualificare come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica quelli desumibili dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 — convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 — (secondo cui per gli anni 2011-2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non poteva superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010), ha affermato che le disposizioni «ispirate alla finalità di contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi», precisando che la conclusione «trova il suo presupposto nella considerazione che “la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”» (Corte costituzionale n. 217 del 2012 con evidenza aggiunta, nel richiamo alle precedenti sentenze n. 69 del 2011 e 169 del 2007).

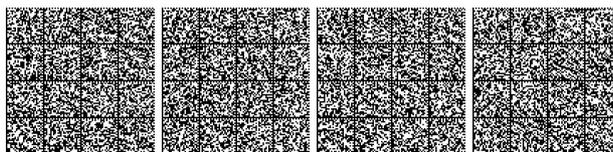
69. Ancora, nella sentenza n. 269 del 2014 è stato ribadito che: «In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di qualificare l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012). Dal momento che tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l'effetto di predeterminare l'entità complessiva degli esborsi a carico delle regioni a titolo di trattamento economico del personale [...] così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale» (così la sentenza n. 217 del 2012, che applica tale limite ad una regione a statuto speciale).

Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari» (Corte costituzionale n. 269 del 2014 cit., con evidenza aggiunta).

70. Tali principi sono altresì richiamati nella sentenza n. 65 del 2016 ove è ricordato che l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione e che la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. È ivi ancora precisato che, «secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014; n. 236 e n. 229 del 2013; n. 217 n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)».

71. Anche nel caso in esame, peraltro, le misure finanziarie adottate dallo Stato rispettano appieno il canone della transitorietà.

72. Alla luce delle suesposte considerazioni, l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, che, a decorrere dal 1° gennaio 2017 e nelle more di quanto previsto dal comma 1, limita l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni



pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'importo determinato per l'anno 2016, nonché l'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2019 rappresentano espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, e norme interposte in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

73. Si richiama, a conferma, la sentenza n. 212/2021 con cui codesta Ecc.ma Corte ha ribadito che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, quale norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, ha natura di 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 anche le sentenze n. 20/2021, n. 191/2017, n. 218/2015 e n. 215/2012).

74. Peraltro, qualora i maggiori oneri previsti dalla norma denunciata si riferissero ad un aumento della retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale, essa si porrebbe allora in evidente contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Carta fondamentale, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, disponendo su oggetto — quello del trattamento economico accessorio del personale, anche dirigenziale, alle dipendenze di pubbliche amministrazioni — che, in base alle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo n. 165/2001, è demandato alla contrattazione collettiva.

75. Come affermato da codesta Ecc.ma Corte, «nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001) nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001), e “i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali” (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001).» (Corte costituzionale n. 178 del 2015).

76. È ancora evidenziato in tale decisione che il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

*P.T.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, previa riunione del presente ricorso con quello contraddistinto dal n. 33/2021, voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 4, comma 1, e 14 della legge della Regione siciliana 26 novembre 2021, n. 29, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 2 dicembre 2022, n. 53.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

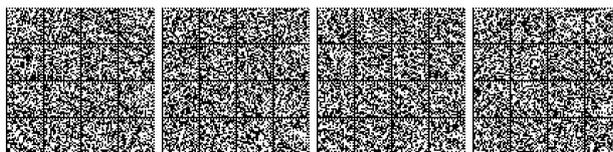
- 1. L'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 31 gennaio 2022, della determinazione di impugnare la legge della Regione siciliana 26 novembre 2021, n. 29;*
- 2. La copia della legge regionale impugnata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 2 dicembre 2021, n. 53.*

*Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, lì 31 gennaio 2022

*Avvocati dello Stato: FEOLA - FIDUCCIA*

*Avvocato generale aggiunto: MARIANI*



N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifica all'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, concernente "Limitazione delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali" - Previsioni che consentono di realizzare in zona agricola, a determinate condizioni, nuovi fabbricati, qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) - Previsione che consente, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui agli artt. 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009 conformemente alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Previsione che consente l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, nei Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti - Disciplina in base alla quale gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive non costituiscono variante urbanistica.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifica alla legge regionale n. 20 del 2001, recante "Norme generali di governo e uso del territorio" - Previsto incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980.**

– Legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39 ("Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 "Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee"), artt. 2, 3, 4 e 5.

Ricorso (*ex art. 127, comma 1, Cost.*) per il Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 31 gennaio 2022 - ricorrente;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica - intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 4, 5 della legge Regione Puglia del 30 novembre 2021, n. 39, pubblicata nel BUR n. 150 del 3 dicembre 2021, recante «modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di Governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 «Disciplina delle strutture ricettive ex articoli 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee»;

Per violazione degli articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, *Cost.*, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 135, 143, 145, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), all'art. 3, comma 1, lettera *d*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/20021, all'art. 41-*quinquies*, comma 8, della legge n. 1150 del 1942, ed al decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

La legge della Regione Puglia n. 39 del 30 novembre 2021 reca «modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di Governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 «Disciplina delle strutture ricettive ex articoli 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee»;



Gli articoli 2, 3, 4 e 5 della predetta legge presentano profili di illegittimità costituzionale, in quanto introducono una disciplina che contrasta con quella prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in violazione degli articoli 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione che, in materia di paesaggio, si attua con la copianificazione Stato-Regione; tali norme incidono, infine, sulla definizione generale di «ristrutturazione edilizia», ovvero sul principio fondamentale della legislazione in materia di Governo del territorio, in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi di

## DIRITTO

*1. Incostituzionalità dell'art. 2 della legge Regione Puglia del 30 novembre 2021, n. 39, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera s), 3 e 97 Cost., in relazione agli articoli 135, 143, 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché del principio di leale collaborazione.*

L'art. 2 dell'impugnata legge regionale modifica l'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, concernente «Limitazione delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali», introducendo, nel primo comma, le nuove lettere *g-bis*), *g-ter*) e *g-quater*). La lettera *g-bis*) prevede che «Nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) e al fine di soddisfare le esigenze produttive delle aziende agricole, è ammessa la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola».

La lettera *g-ter*) stabilisce che «L'esigenza della costituzione di nuovi fabbricati è consentita solo nel caso in cui quelli esistenti non abbiano alternative rispetto al riuso e/o alla trasformazione e va dimostrata attraverso la presentazione di un piano di sviluppo aziendale e/o di riconversione e/o di ammodernamento dell'attività agricola, asseverato da tecnico abilitato nel rispetto della normativa di settore».

La lettera *g-quater*) dispone che «I nuovi fabbricati vanno realizzati all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati, fatta salva l'osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale nonché di carattere igienico-sanitario previste per specifici insediamenti zootecnici».

La novellata disciplina consente di realizzare in zona agricola, a determinate condizioni, nuovi fabbricati, qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola. Nonostante il richiamo operato dal legislatore regionale al «rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR1)», occorre rilevare che, in realtà, le nuove disposizioni si inseriscono in una norma — l'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980 — la cui efficacia è espressamente limitata «sino all'entrata in vigore dei Piani territoriali». Considerato che nel 2000 in Puglia è stato approvato il Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), poi sostituito nel 2015 dal piano paesaggistico regionale (PPTR) pugliese, approvato d'intesa con lo Stato, l'efficacia del citato art. 51 appare ormai definitivamente esaurita. Con l'art. 51 della legge del 1980, infatti, la Regione Puglia, così come molte Regioni d'Italia, nell'intento condivisibile di salvaguardare il territorio regionale da trasformazioni incontrollate, aveva stabilito alcune limitazioni all'edificazione nelle more della redazione dei piani territoriali, aventi il compito di predisporre la disciplina di pianificazione del territorio.

Con l'introduzione delle censurate disposizioni, invece, la Regione Puglia, contravvenendo allo spirito della disposizione originaria e nonostante l'avvenuta approvazione, d'intesa con lo Stato, del piano paesaggistico regionale (cui è riservata la pianificazione dell'intero territorio regionale) ed il conseguente obbligo di valutare congiuntamente eventuali modificazioni al piano stesso, interviene ora autonomamente a disciplinare le trasformazioni del territorio agricolo, consentendo nuove edificazioni e stabilendone presupposti e condizioni, così sottraendo la relativa disciplina alla fonte designata dal legislatore e costituita dal piano paesaggistico.

Appare evidente che la Regione Puglia utilizza l'art. 51 della legge del 1980 come veicolo per inserire nell'ordinamento una nuova disciplina pianificatoria delle aree agricole, che si sovrappone in modo non coerente a quella contenuta nelle NTA del PPTR e condivisa con lo Stato, al fine di consentire la trasformazione di dette aree in deroga alla disciplina di piano. Ai sensi dell'art. 83, comma 6, delle NTA, a seguito dell'approvazione del PPTR pugliese, infatti, in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale si applicano le specifiche misure di salvaguardia ed utilizzazione dettate dal medesimo art. 83 per i paesaggi rurali.

Pertanto, l'impugnato art. 2 della legge in esame, che integra l'art. 51 della legge regionale n. 56/80 con le suddette disposizioni in materia di realizzazione di fabbricati in zona agricola, appare illegittimo perché introduce una disciplina che contrasta con quella prevista dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio,



in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e del principio di leale collaborazione, in considerazione dell'impegno assunto dalla Regione Puglia con lo Stato a co-pianificare l'intero territorio regionale. Peraltro, le nuove disposizioni, inserendosi in una norma che ha già esaurito i suoi effetti, sono anche irragionevoli, e perciò in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.

*2. Incostituzionalità dell'art. 3 della legge Regione Puglia del 30 novembre 2021, n. 39, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), e comma 3, e degli articoli 3, 9 e 97 Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/20021, ed agli articoli 135, 143, 145, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché del principio di leale collaborazione.*

L'art. 3, recante «Interventi in aree individuate dal PPTR» così dispone: «1. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia, così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle infrastrutture, trasporti e pubblica amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso copianificazione Stato-Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

2.1. Per poter congruamente valutare i profili di incostituzionalità di tale disciplina, è opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento, atteso che la definizione di «ristrutturazione edilizia» è stata assoggettata nel tempo ad interventi modificativi ed integrativi.

La norma impugnata richiama l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del TUE, così «come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle infrastrutture, trasporti e pubblica amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici dell'8 luglio 2021», al solo fine di ampliare la categoria delle demoricostruzioni in aree paesaggisticamente vincolate riconducibili alla categoria delle «ristrutturazioni edilizie» (ricomprendendovi anche quegli interventi implicanti la modifica della sagoma, dei prospetti, del sedime e delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e anche ove siano previsti incrementi di volumetria) e rendere così assentibili gli interventi edilizi «straordinari» previsti dal c.d. piano casa pugliese del 2009, previa la delibera del consiglio comunale.

Occorre premettere che la citata lettera *d*), dell'art 3 del TUE, come novellata dal decreto-legge n. 76 del 2020, definisce come «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». La disposizione contiene poi una specifica clausola di salvaguardia per gli immobili tutelati, prevedendo che «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 novella del 2020 da un lato, in chiave semplificatoria, ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e/o ricostruzione riconducibili alla categoria «ristrutturazione edilizia», ricomprendendovi anche alcuni interventi che in precedenza erano classificati come «nuova costruzione» ai sensi della successiva lettera *e*); dall'altro, ha individuato un nuovo punto di equilibrio con riferimento ai requisiti necessari per qualificare tali interventi come «ristrutturazione edilizia», ove da realizzare in presenza di vincoli ai sensi del Codice

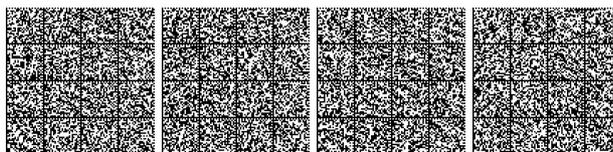


dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ovvero in ambiti di pregio storico e architettonico individuati negli strumenti urbanistici, così ampliando la portata della relativa «clausola di salvaguardia». Secondo la circolare interpretativa emanata in data 2 dicembre 2020 dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, tra le innovazioni più significative apportate dal decreto-legge n. 76 del 2020 alla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia vi sono: (i) un maggior rigore della previsione relativa agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004: mentre in precedenza la demolizione e ricostruzione di detti immobili poteva qualificarsi come ristrutturazione edilizia purché fosse rispettata la sagoma originaria, oggi si richiede il mantenimento di «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche» e si precisa che non devono essere previsti incrementi di volumetria; (ii) l'equiparazione agli edifici vincolati ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 di quelli ubicati nelle zone omogenee A e in quelle ad esse assimilabili in base ai piani urbanistici comunali, nonché «nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico». La nuova formulazione della lettera *d*), come novellata dal decreto-legge n. 76 del 2020, e in particolare la locuzione «immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio» contenuta nella suddetta clausola di salvaguardia, è stata oggetto di uno specifico quesito interpretativo rivolto al Ministero della cultura da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, anche a seguito di più pareri, peraltro non del tutto allineati tra loro, espressi da diversi organi del Consiglio superiore dei lavori pubblici (tra cui quello citato nella impugnata norma regionale), il quale si appellava, comunque, al parere del Ministero della cultura.

La questione si è posta, peraltro, anche a seguito della nota della Regione Liguria del 13 marzo 2021, prot. 92712, con cui la predetta Regione, in contrasto con la lettera *e*) la *ratio* della previsione normativa recante la «clausola di salvaguardia» sopra riportata, ha sostenuto che il legislatore avrebbe inteso riferirsi ai soli immobili gravati da «specifico» vincolo, e quindi sottoposti a «specifico» tutela, così come si desumerebbe — a proprio dire dalla citata circolare, che ha usato la locuzione «sottoposta a vincoli» per indicare gli immobili che la norma ha definito come «sottoposti a tutela». Conseguentemente, al di fuori di tale fattispecie peraltro ignota alla sistematica del Codice dei beni culturali e del paesaggio — gli interventi di demolizione e ricostruzione sarebbero qualificabili come mera ristrutturazione edilizia (e non come nuova costruzione), anche laddove non siano rispettati «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche» dell'edificio preesistente. Altre Regioni, come l'Emilia-Romagna, hanno sin da subito colto correttamente la portata della novella. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con nota prot. 7119 del 15 luglio 2021 a firma del Presidente, ha, invece, ritenuto non condivisibile l'interpretazione fornita dalla Regione Liguria, sia in quanto contraddittoria, essendo «immobili» anche i beni indicati alle lettere *c*) e *d*) dell'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia perché in contrasto con le finalità di tutela dei beni paesaggistici. Nel predetto parere si evidenzia inoltre che anche l'interpretazione letterale smentisce l'orientamento restrittivo proposto dalla Regione Liguria, posto che il legislatore, con la locuzione utilizzata, non distingue fattispecie differenti di immobili «sottoposti a tutela».

In un precedente parere del Servizio tecnico centrale del medesimo Consiglio (nota prot. 6865 dell'8 luglio 2021, citata dalla norma censurata della Regione Puglia), reso in risposta ad un quesito sulla circolare interpretativa del 2 dicembre 2020 riguardante gli edifici vincolati, si esprimeva invece un diverso orientamento, affermandosi che «per immobili il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice) — sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico, o architettonico intrinseco — sia consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella «ristrutturazione edilizia», che nella definizione del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 comprende anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente. Tali interventi sono, tuttavia, sempre da inquadrare all'interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali e da sottoporre, comunque, al rilascio di nulla osta della amministrazioni competenti per la tutela del vincolo». Con nota prot. 26340 del 21 settembre 2021, riscontrando una richiesta del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, l'ufficio legislativo del Ministero della cultura ha ribadito che restano salve «le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici». Il chiaro disposto normativa non consente infatti un'interpretazione volta a delimitare, nel senso prospettato, la portata della clausola di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Occorre tenere presente che il legislatore — tanto nella previgente formulazione, quanto in quella introdotta dal decreto-legge n. 76 del 2020 ha consapevolmente riferito la clausola in esame agli «immobili»; termine che include sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali, che gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti. Non vi è dubbio, infatti, che in entrambi i casi si sia in presenza di «immobili», ai sensi del codice civile.

È pertanto del tutto irrilevante che il regime di tutela sia stato specificamente imposto con un provvedimento amministrativo o per legge e che il medesimo regime trovi applicazione esclusivamente in relazione ad edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico oppure ad edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire privi di pregio. La scelta operata dal legislatore è coerente con la nozione stessa di tutela del paesaggio, la quale si riferisce alla



«forma» del territorio, nei suoi profili di pregio estetico e testimoniale, atteso che — secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo» (Corte. cost. n. 367 del 2007). Conseguentemente, la tutela paesaggistica intende preservare la conformazione dello stato dei luoghi, salvaguardando il territorio da qualsiasi trasformazione che sia esteticamente percepibile, e include, pertanto, anche gli interventi realizzati su edifici compresi in ambiti vincolati nel loro complesso. La Regione Puglia, invece, con la norma in esame, richiama la soluzione interpretativa di cui al parere del [Servizio tecnico centrale del] Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, peraltro superata dallo stesso Consiglio superiore dei Lavori pubblici in pareri di poco successivi, al solo fine di ampliare le demo-ricostruzioni in aree paesaggisticamente vincolate riconducibili alla categoria delle «ristrutturazioni edilizie», facendo propria un'interpretazione della novella del 2020, apportata alla predetta lettera *d*) dell'art. 3 dei TUE, non coerente con gli ordinari canoni enne-neutici e con la giurisprudenza consolidata, e soprattutto non conforme alla norma statale, da considerare al contempo norma di principio in materia di Governo del territorio e norma di tutela del paesaggio, in violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost.

Codesta Corte, peraltro, ha sempre ribadito che la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato ed è in conformità a queste che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali, escludendo che le Regioni possano adottare definizioni diverse (*cf.*: Corte costituzionale n. 309 del 2011, punto 2.1. considerato in diritto: «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»).

Con la norma impugnata, invece, la Regione Puglia, amplia la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, in quanto il suo scopo è quello di attrarre gli interventi di demo-ricostruzione in aree vincolate con modifica di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volumi diversamente da quanto stabilito dal legislatore statale nelle ristrutturazioni edilizie, così da non incorrere nel divieto di nuove costruzioni previsto dalle NTA del PTPR in dette aree (*cf.*: articoli 63, 64, 65 e 66 *NTA*). Abbassando il livello di tutela, la norma si pone altresì in contrasto con l'art. 9 Cost, ai sensi del quale il paesaggio costituisce un valore «primario e assoluto» (sent. Corte costituzionale n. 367 del 2007). La norma, riferendosi a un orientamento del Servizio tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici, smentito con nota di poco successiva dallo stesso Consiglio superiore, appare inoltre irragionevole e illogica, e perciò contraria agli articoli 3 e 97 Cost.

2.2 Sotto altro profilo, sulla base dell'interpretazione restrittiva della clausola di salvaguardia di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del TUE, già illustrata al punto precedente, la norma consente gli interventi straordinari previsti dal piano casa pugliese, subordinandoli alla sola deliberazione del consiglio comunale, in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), pur ponendo come condizione che «l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

Occorre premettere che la normativa regionale del piano casa pugliese è stata recentemente ampliata nella sua portata dalla Regione Puglia, prorogando di un ulteriore anno il termine per la presentazione delle istanze ed estendendone l'applicazione agli edifici realizzati fino ad agosto 2021 (*cf.*: art. 1, legge regionale n. 38 del 2021). La normativa regionale sul piano casa conteneva già una disposizione affetta da criticità di ordine costituzionale, in quanto consentiva ai comuni di derogare al piano paesaggistico, rimettendo agli stessi «L'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con delib.G.R. n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi» (*cf.*: art. 6, comma 2, lettera *c-bis*) della legge regionale n. 14 del 2009). Tale disposizione è stata abrogata dalla Regione Puglia con legge regionale 24 marzo 2021, n. 3, a seguito di uno specifico impegno assunto nei confronti del Governo dal Presidente del Consiglio regionale della Puglia con nota prot. 3725 del 25 febbraio 2021 in sede di interlocuzione sulla legge regionale n. 35 del 2020. Con sentenza n. 3820 del 2021 il Consiglio di Stato ha tuttavia sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale di cui alla richiamata lettera *e-bis*), in quanto la stessa consente ai comuni di incidere sui presupposti per il rilascio della autorizzazione paesaggistica, in



deroga alle previsioni di tutela stabilite dal Codice e dal piano paesaggistico; e ciò nonostante l'intervenuta abrogazione della norma, la quale trova applicazione per le fattispecie sorte nel periodo in cui era in vigore. Con tale sentenza il Consiglio di Stato ha richiamato i principi in materia, affermando che «a) secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la tutela del paesaggio costituisce competenza riservata alla potestà legislativa esclusiva statale e limite inderogabile alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza; b) il Codice definisce - con efficacia vincolante per tutti gli enti territoriali (sia le Regioni, sia gli Enti locali minori) e anche per gli enti pubblici operanti secondo specifiche normative di settore — i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile nemmeno ad opera della legislazione regionale; c) la summenzionata previsione della legge regionale n. 14 del 2009, nella parte in cui prevedeva — prima della sua espressa abrogazione e *ratione temporis* ancora applicabile all'istanza edilizia all'esame — la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel P.P.T.R. della Puglia, appare porsi in contrasto con l'art. 145, comma 3, del Codice, quale norma interposta in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., suscitando il relativo dubbio di legittimità costituzionale».

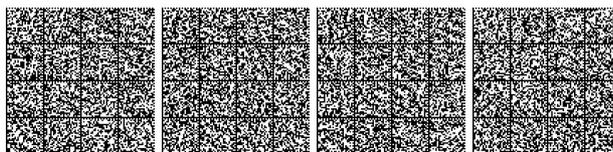
Nonostante il sopra richiamato impegno assunto con il Governo, e nelle more della decisione di codesta Corte sulla questione sollevata dal Consiglio di Stato, la Regione Puglia introduce ora un'analoga disposizione che presenta analoghi profili di incostituzionalità, perché consente ai Comuni di assentire gli interventi previsti dal piano casa anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica, in deroga alle previsioni del piano paesaggistico.

Non vale ad escludere tale profilo di incostituzionalità la clausola (del tutto pleonastica) di conformità dell'intervento alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e della necessaria previa acquisizione dei nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica. Occorre infatti sottolineare che gli interventi di cui al piano casa pugliese non sono conformi a molte delle prescrizioni d'uso, nonché alle misure di salvaguardia e utilizzazione previste dalla NTA del PTPR. Si richiamano, ad esempio: l'art. 45 (Prescrizioni per i «Territori costieri» e i «Territori contermini ai laghi»), che vieta nei territori costieri e contermini ai laghi la realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali; gli articoli 62 (Prescrizioni per i boschi), 63 (Misure di salvaguardia e di utilizzazione per l'Area di rispetto dei boschi), 64 (Prescrizioni per le «Zone umide Ramsar»), 65 (Misure di salvaguardia e di utilizzazione per le «Aree umide») e 66 (Misure di salvaguardia e di utilizzazione per «Prati e pascoli naturali» e «Formazioni arbustive»), che escludono in tali aree le nuove edificazioni. Ciò significa che la norma regionale punta in realtà a superare, in concreto, le previsioni di piano, astrattamente dichiarate non superabili, al fine di consentire ai comuni di realizzare i predetti interventi anche se in deroga alle NTA di piano. Tale intento è reso palese proprio dal richiamo al parere del Servizio tecnico centrale del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021: come detto, infatti, il richiamo è volto a qualificare gli interventi di demo-ricostruzione con modifica di sagoma, prospetti, ecc., eseguiti su immobili sottoposti a tutela, quali meri interventi di ristrutturazione edilizia, invece che di nuova costruzione, come previsto dalla disciplina statale. In tal modo, la Regione mira a consentire l'effettuazione di tali interventi in tutte le aree nelle quali le NTA del PTPR non consentono le nuove costruzioni. Le nuove costruzioni possono riguardare anche aree agricole ricadenti in contesti paesaggisticamente vincolati ai sensi dell'art. 136 del Codice, per i quali il PPTR prevede, all'art. 78, comma 4, delle NTA, l'obbligo per gli enti locali di disciplinare «gli interventi edilizi ed il consumo di suolo anche attraverso l'individuazione di lotti minimi di intervento e limiti volumetrici differenziati a seconda delle tessiture e delle morfologie agrarie storiche prevalenti». Le norme regionali possono perciò costituire una seria minaccia per la tutela dei territori agricoli.

La norma in esame è pertanto illegittima per violazione degli articoli 135, 143, 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., oltre che del principio di leale collaborazione, in quanto introduce una disposizione abrogata su impegno assunto dalla Regione. Il contrasto con la norma interposta di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del testo unico dell'Edilizia, che è principio fondamentale in materia di Governo del territorio, concreta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'impugnata disposizione, abbassando i livelli di tutela, è inoltre contraria all'art. 9 Cost.

Consentendo interventi in deroga al PTPR, ma richiamandone il rispetto, è altresì illogica e irrazionale e, perciò, contraria agli articoli 3 e 97 Cost.

*3. Incostituzionalità dell'art. 4 della legge Regione Puglia del 30 novembre 2021, n. 39, per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera s), e comma 3, Cost., in relazione all'art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricanti e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765».*



L'art. 4 («Ampliamento delle attività produttive») prevede che: «1. L'«ampliamento delle attività produttive di cui all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per la attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume. 2. Gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1, non costituiscono variante urbanistica e sono rilasciati secondo le disposizioni di cui all'art. 3, lettera e) e all'art. 20, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001»;

Tale disposizione, al comma 1, consente l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, nei casi in cui «lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti» (*cf.* art. 8 decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010). Il modulo procedimentale di riferimento è quello della conferenza di servizi. Nel caso in cui la conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico e la Regione si sia espressa favorevolmente in quella sede, il verbale viene trasmesso al Sindaco o al Presidente del consiglio comunale per l'approvazione. Il comma 2 stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1 non costituiscono variante urbanistica. Con tale disposizione la Regione Puglia, sostanzialmente, consente l'ampliamento delle attività produttive, nei casi individuati, senza alcun limite di superficie o volume, precisando che nel caso di ampliamento fino al 20 per cento non è necessaria la procedura di variante.

Il comma 1 contrasta con quanto previsto a livello nazionale dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9), che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee.

Pertanto, la disposizione si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti a livello statale in materia di Governo del territorio, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. D'altro canto, l'introduzione di procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, o addirittura la qualificazione di determinate modifiche come non-varianti, comporta la loro sottrazione anche alla procedura prevista dall'art. 97 delle NTA del PPTR, che disciplina la partecipazione del Ministero della cultura alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici e alle loro varianti alla pianificazione paesaggistica. Pertanto, la norma contrasta con il principio espresso dall'art. 145, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

*4. Incostituzionalità dell'art 5 della legge Regione Puglia del 30 novembre 2021, n. 39, per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera s), e comma 3, Cost., in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e all'art. 41-quinquies, comma 8 della legge n. 1150 del 1942.*

L'art. 5 integra l'art. 12 della legge regionale n. 20 del 2001, aggiungendo al comma 3 la lettera e-ter, del seguente tenore: «incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'art. 51 della L.R. n. 56/1980». Per effetto della novella, viene aggiunta una nuova ipotesi a quelle già previste dal comma 3, in relazione alle quali «La deliberazione motivata del consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale e provinciale di cui alla presente legge». La novella fa riferimento agli interventi di cui all'art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980, oggetto di integrazione ad opera dell'art. 2, le cui criticità sono già state illustrate innanzi. Peraltro, non è chiaro a quali tra gli interventi previsti dall'art. 51 gli incrementi dell'indice di fabbricabilità fondiaria si riferiscano, posto che l'art. 51 elenca insediamenti industriali, artigianali, commerciali e direzionali, per i quali è già possibile supporre che sia previsto un indice di fabbricabilità fondiaria superiore a 0,1 mc/mq. L'intento del legislatore regionale è probabilmente quello di riferire l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria alle zone omogenee di tipo E, ossia alle aree agricole, di cui alle nuove lettere g-bis), g-ter) e g-quater) introdotte dall'art. 2. L'incremento, per la genericità della formulazione, potrebbe però essere riferibile anche ad altre ipotesi, come per esempio la lettera i), riferita alle aree boschive, inserite negli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 56 del 1980, per le quali l'edificazione è consentita nella sola radura nel rispetto delle previsioni dello stesso strumento urbanistico, previo parere dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste anche ai fini dell'ammissibilità degli indici e dei parametri edilizi utilizzati. Occorre anche precisare che l'art. 51, primo comma, contiene anche norme di salvaguardia per la tutela di alcuni beni paesaggistici (sempre nelle more dell'entrata in vigore dei Piani territoriali) come per esempio la lettera O, ai sensi della quale è fatto divieto di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo, e la lettera h), ai sensi della quale è vietata qualsiasi edificazione all'interno della fascia di 200 metri dalla battigia delle coste, dei laghi, dei fiumi, delle gravine. Come detto, il PUU/P del 2000 prima, e il PPTR del 2015 poi, hanno disciplinato con specifiche prescrizioni d'uso i



beni paesaggistici citati, consentendo alcuni e limitati interventi edilizi a determinate condizioni, superando le disposizioni di salvaguardia transitorie di cui all'art. 51. Con le novelle di cui agli articoli 2 e 5 la Regione cerca invece, attraverso le modifiche alla normativa di salvaguardia transitoria di cui all'art. 51 della legge regionale del 1980, di introdurre una disciplina derogatoria alla disciplina di piano, non per le finalità di tutela che avevano contraddistinto la genesi dell'art. 51, ma addirittura per le opposte finalità di «superare» (così derogandovi) in via unilaterale la normativa di tutela del piano condivisa con lo Stato, consentendo nuove edificazioni nelle aree agricole e incrementi edilizi non solo nelle aree agricole, ma anche nelle aree boscate e nelle fasce di rispetto delle acque. Sotto altro profilo, l'incremento indiscriminato dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, riferibile alle zone omogenee di tipo E, ossia alle aree agricole, contrasta con quanto previsto a livello nazionale dal D.M. n. 1444 del 1968, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9), che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee. In particolare, per quanto attiene alle zone agricole, in linea di principio, per tutelare il paesaggio, l'ambiente e controllare la densità edilizia, prevale la formula della inedificabilità. Anche nei limitati casi in cui è ammessa l'attività edificatoria nelle zone agricole, la stessa è estremamente ridotta ed è stabilito un limite massimo e inderogabile con indice di edificabilità a fini di insediamento residenziale pari a 0,03 metri cubi per metro quadro.

Viene quindi introdotta una previsione derogatoria rispetto alla norma fondamentale posta dall'art. 41-*quinquies*, comma 8, della legge n. 1150 del 1942, che impone il rispetto dei limiti inderogabili di densità edilizia previsti per le diverse zone del territorio comunale (*cf.* Corte costituzionale n. 217 del 2020). La previsione in esame è idonea a determinare la trasformazione di insediamenti rurali in insediamenti abitativi, con conseguente grave rischio di fenomeni di c.d. dispersione urbana.

In conclusione, la disposizione è illegittima per violazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost, nonché per violazione dell'art. 117, comma 3, in materia di Governo del territorio, in relazione alla norma fondamentale di grande riforma contenuta nell'art. 41-*quinquies*, comma 8, della legge n. 1150 del 1942.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni;

*P.Q.M.*

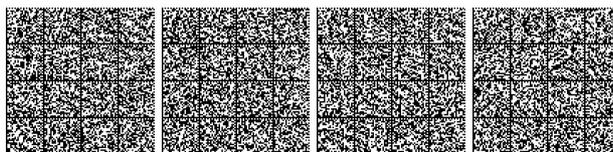
*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli. 2, 3, 4, 5 della legge Regione Puglia, del 30 novembre 2021, n. 39, pubblicata nel BUR n. 150 del 3 dicembre 2021, recante «modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di Governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11, «Disciplina delle strutture ricettive ex articoli 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», per violazione degli articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.*

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 31 gennaio 2022 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 31 gennaio 2022

*L'Avvocato dello Stato:* GUIDA



## N. 12

*Ordinanza del 17 gennaio 2022 del Tribunale di Firenze  
nel procedimento penale a carico di D.G. I.*

**Reati e pene - Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati - Effetti sulla procedibilità delle circostanze aggravanti ad effetto speciale - Introduzione dell'art. 649-bis cod. pen. (Casi di procedibilità d'ufficio) - Denunciata estensione, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, della procedibilità d'ufficio del reato di truffa, di cui all'art. 640, terzo comma, cod. pen., all'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) - Illegittimità derivata dell'art. 649-bis cod. pen. *in parte qua*.**

**In subordine: Reati e pene - Casi di procedibilità d'ufficio - Denunciata procedibilità d'ufficio, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, qualora ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) per i fatti perseguibili a querela di cui agli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, e 646, secondo comma, cod. pen. o aggravati dalle circostanze di cui all'art. 61, primo comma, numero 11), cod. pen.**

**In ulteriore subordine: Reati e pene - Casi di procedibilità d'ufficio - Denunciata procedibilità d'ufficio, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, qualora ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) per i fatti perseguibili a querela di cui all'art. 640, terzo comma, cod. pen.**

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere *a*) e *b*), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 11; codice penale, art. 649-bis.

## TRIBUNALE DI FIRENZE

## PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di D.G. I., nato in..., residente in via...,  
Noto;

elettivamente domiciliato in via Solferino n. 6, Pontedera presso lo studio dell'avv. Alessandro Catarsi del Foro di Pisa (elezione del 9 giugno 2019 in sede di identificazione dell'indagato):

— libero assente;

— difeso di fiducia dall'avv. Alessandro Catarsi del Foro di Pisa (nomina del 9 giugno 2019 in sede di identificazione dell'indagato);

imputato dei seguenti reati:

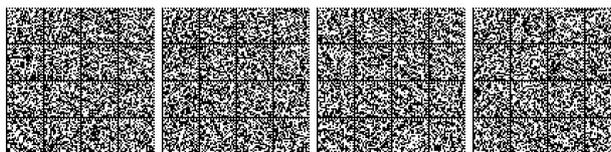
*A)* Per il reato p. e p. dall'art. 640 del codice penale, perché, alla guida della vettura «Alfa Romeo» targata... intestata a tale B. C., con artifici e raggiri consistiti nell'affiancare la vettura Renault modello «Cangoo», occupata da D. G. A. M. e dal marito K. P. B., intimando loro di fermarsi per discutere di un danneggiamento che gli stessi avrebbero operato poco prima alla di lui auto urtandone lo specchietto retrovisore sinistro, episodio in realtà mai accaduto, nonché, una volta arrestati i mezzi, insistendo affinché D. G. e K. risarcissero sul posto il supposto danno versando la somma di euro 250, traendo in errore i predetti, li induceva a versare la minor somma di euro 100, con conseguente ingiusto profitto e pari danno per la persona offesa.

In Firenze il 4 maggio 2019.

*B)* Per il reato p. e p. dagli articoli 56 e 640 del codice penale, perché, alla guida della vettura «Alfa Romeo» targata..., con artifici e raggiri consistiti nell'affiancare la vettura della persona offesa, intimandole di fermarsi per discutere di un danneggiamento che la stessa avrebbe operato poco prima alla di lui auto, urtandone lo specchietto retrovisore sinistro, episodio in realtà mai accaduto, poneva in essere atti idonei e diretti in modo non equivoco a trarre in errore L. A. affinché la stessa risarcisse sul posto il supposto danno versando la somma di euro 200.

In Vaglia (FI) in data 5 maggio 2019.

*C)* Per il reato p. e p. dall'art. 640 del codice penale, perché, alla guida della vettura «Alfa Romeo» targata..., con artifici e raggiri consistiti nell'affiancare la vettura «Fiat Panda» targata... occupata da T. N. intimandole di fermarsi per discutere di un danneggiamento che la stessa avrebbe operato poco prima alla di lui auto urtandone lo spec-



chietto retrovisore, episodio in realtà mai accaduto, nonché, una volta arrestati i mezzi, insistendo affinché T. risarcisse sul posto il supposto danno, traendo in errore la predetta, la induceva a versare la somma di euro 260, con conseguente ingiusto profitto e pari danno per la persona offesa.

Fattispecie legale dal vincolo della continuazione;  
Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale;  
Sentite le parti;

#### OSSERVA

##### 1. Premessa. Il procedimento *a quo*.

1.1 Con decreto del PM del 30 ottobre 2019, D.G. I. era citato a giudizio davanti al Tribunale di Firenze per rispondere di tre diversi delitti di truffa, due dei quali consumati, rispettivamente, nei confronti di D. G. A. M. (querela del...) e di T. N. (querela del...), e l'ultimo realizzato in forma tentata ai danni di L. A. (querela del...).

1.2 All'udienza del ... il P.M. produceva la remissione di querela formalizzata da T. N.; il difensore dell'imputato produceva a sua volta procura speciale al fine di accettare la remissione di querela; il processo era poi rinviato su richiesta del difensore per verificare la possibilità di una remissione della querela anche ad opera delle altre persone offese.

1.3 All'udienza dell'... si prendeva atto della remissione di querela anche da parte di L. A. Il Giudice all'epoca titolare del fascicolo rinviava quindi all'udienza del..., disponendo la citazione della persona offesa D. G. A. M. con l'avviso che, se non fosse comparsa, la querela presentata avrebbe dovuto intendersi implicitamente rimessa.

1.4 All'udienza successiva, si rilevava l'assenza della D.G.; il procedimento era quindi rinviato con contestuale riassegnazione al presente Giudice.

1.5 In data 20 dicembre 2021 il difensore dell'imputato chiedeva che venisse emessa sentenza di non doversi procedere, essendo intervenuta remissione di querela per tutti i reati in contestazione: dichiarava inoltre di accettare la remissione di querela in virtù della procura speciale prodotta all'udienza del 3 settembre 2020; il PM si associava alla richiesta. Il Giudice rinviava per l'esame della questione all'udienza del 17 gennaio 2022.

1.6 All'udienza odierna, il difensore insisteva nella propria richiesta domandando preliminarmente l'esclusione della recidiva: il PM si richiamava alle conclusioni già rassegnate alla precedente udienza.

Al fine di addivenire ad una corretta decisione circa la pronuncia immediata — per tutti o anche soltanto taluno dei reati in contestazione — di una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato o piuttosto il procedersi oltre, il giudice riteneva necessario un pronunciamento della Corte costituzionale.

In particolare — considerato che l'oggetto del processo riguarda tre delitti di truffa in relazione ai quali il PM ha contestato la recidiva reiterata specifica infraquinquennale e che nel corso del procedimento è stata rimessa la querela in relazione a tutti i citati delitti (con relativa accettazione da parte del difensore procuratore speciale dell'imputato) — si ha motivo di dubitare della legittimità — per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione — della norma di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 36 del 10 aprile 2018, nella parte in cui, introducendo l'art. 649-*bis* del codice penale ha esteso la procedibilità d'ufficio della truffa all'ipotesi in cui ricorra una recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata) nonché, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, della norma di cui all'art. 649-*bis* del codice penale, nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio dei reati ivi considerati nell'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata).

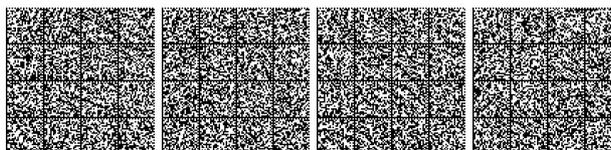
##### 2. Rilevanza delle questioni.

2.1 L'imputato è accusato di tre episodi di truffa, tentata o consumata, in ipotesi realizzati rispettivamente in data...

2.2 Per tutti i citati reati le querele, originariamente presentate dalle persone offese, sono state rimesse prima ancora dell'apertura del dibattimento. Dirimente è quindi la circostanza che la procedibilità di tali delitti sia a querela o d'ufficio.

2.3 Per tutti i reati in questione è stata contestata la recidiva reiterata specifica infraquinquennale. Non risultano contestate ulteriori circostanze aggravanti.

2.3.1 Dal certificato penale dell'imputato emergono tre risultanze: un decreto penale di condanna del... (esecutivo il...) relativo ai reati di cui agli articoli 56-640 del codice penale e 639, comma 1 del codice penale commessi l'...; un decreto del... di archiviazione per particolare tenuità del fatto (relativo ad altro episodio di tentata truffa); un'ordinanza del... di sospensione del processo per irreperibilità dell'imputato (in altro procedimento per tentata truffa).



2.3.2 Ai fini della recidiva non rilevano né il decreto del... di archiviazione per particolare tenuità del fatto, né (ovviamente) l'ordinanza del... di sospensione del processo per irreperibilità. *Ex art. 99* del codice penale si possono infatti prendere in considerazione soltanto le pronunce di condanna (per delitti non colposi) e non gli altri tipi di provvedimenti.

2.3.3 L'unica risultanza di cui è possibile tener conto ai fini della recidiva è dunque il decreto penale di condanna del... (esecutivo il...) relativo ai reati di cui agli articoli 56-640 del codice penale e 639, comma 1 del codice penale commessi l'... (per la rilevanza ai fini della recidiva della condanna riportata a seguito di procedimento per decreto, si veda quanto condivisibilmente affermato da Cass. Sez. 4, sentenza n. 40302 del 15 novembre 2006 Rv. 235401-01).

In particolare, la lettura dei capi di imputazione dell'acquisito decreto penale di condanna consente di rilevare che la tentata truffa dell'... è stata realizzata con modalità analoghe a quelle dei delitti oggetto dell'odierno procedimento.

2.3.4 Se, da un lato, può pertanto fin da ora ritenersi irrituale la contestazione del carattere reiterato della recidiva, dall'altro — tenuto conto del bene giuridico offeso, delle modalità operative seguite e del contenuto periodo di tempo intercorso tra l'irrevocabilità del decreto penale di condanna e i fatti ora ascritti all'imputato — è viceversa plausibile la sussistenza della recidiva specifica infraquinquennale; certamente, alla luce di quanto precede, non è possibile in questa fase escludere la sussistenza di detta recidiva, fatta salva ogni più compiuta valutazione — all'esito dell'(eventuale) istruttoria e in caso di accertamento di responsabilità — in ordine al profilo della maggiore colpevolezza e pericolosità dell'imputato in considerazione del citato precedente.

2.4 L'art. 99, comma 3 del codice penale prevede per la recidiva specifica infraquinquennale un aumento di pena della metà. Detta recidiva qualificata costituisce quindi una circostanza ad effetto speciale.

2.5 Ai sensi dell'art. 640, comma 3 del codice penale come modificato dall'art. 8, decreto legislativo n. 36/2018, il delitto di truffa «è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o la circostanza aggravante prevista dall'art. 61, primo comma, numero 7».

Inoltre l'art. 649-*bis* del codice penale, introdotto dall'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018 prevede che comunemente «si procede d'ufficio qualora ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale» (l'art. 1, comma 1, lettera v della legge n. 3/2019 introduceva poi ulteriori ipotesi di procedibilità d'ufficio, qui non rilevanti).

2.6 Sulla qualificazione della recidiva come aggravante ad effetto speciale non può incidere la norma di cui all'art. 99, comma 6, del codice penale, che prevede che l'aumento di pena per la recidiva non possa superare il cumulo delle pene risultanti dalle condanne precedenti (rilevanti ai fini della recidiva).

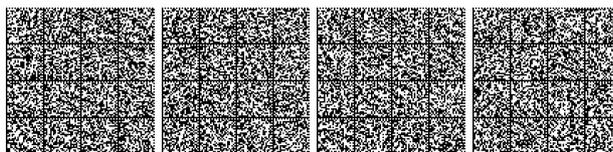
2.6.1 A tal proposito, in giurisprudenza è stato avanzato il dubbio che — ai fini della prescrizione — nei casi in cui, per effetto di tale limite, l'aumento di pena provocato dall'applicazione della recidiva non possa essere, in concreto, superiore ad un terzo, la recidiva stessa, pur quando qualificata, dovrebbe essere comunque considerata aggravante ad effetto comune (la Seconda sezione della Corte di Cassazione con ordinanza del 14 dicembre 2021 risulta avere rimesso la questione alle Sezioni Unite).

2.6.2 Tale opinione non pare condivisibile, non potendo la natura della recidiva — di circostanza aggravante ad effetto comune o ad effetto speciale — essere fatta dipendere dalle concrete risultanze del certificato penale o dalla pena applicata nel caso concreto. Più in generale, la natura di circostanza aggravante ad effetto comune o ad effetto speciale è un aspetto che opera al livello astratto delle comminatorie normative, laddove il limite dell'art. 99, comma 6, del codice penale opera al livello concreto della determinazione giudiziale della pena.

Diversamente, peraltro, si arriverebbe alla conclusione assurda per cui — tanto più è elevata la pena applicata nel singolo caso concreto — tanto minore è l'incidenza del possibile aumento di pena per effetto dell'art. 99, comma 6, del codice penale (1) e quindi la possibilità di rilevanza ai fini della prescrizione.

Inoltre, nella diversa prospettiva che qui non si condivide, la natura di circostanza aggravante ad effetto comune o ad effetto speciale della recidiva finirebbe per dipendere dai plurimi fattori che *ex art. 133* del codice penale incidono sulla commisurazione della pena base. Per di più in taluni casi potrebbe non esservi proprio un aumento di pena per la recidiva (per effetto del bilanciamento con le attenuanti), con conseguente impossibilità di comparare detto aumento con la pena base; in altri casi (quando il reato di cui occorre valutare la prescrizione sia il reato satellite di un reato più grave), non è proprio calcolata la pena per il singolo reato, ma solo l'aumento di pena per la continuazione.

(1) A fronte ad esempio di precedenti condanne per complessivi anni uno di reclusione, se nel caso concreto la pena base su cui operare l'aumento per la recidiva qualificata è di anni due di reclusione l'incidenza è della metà e quindi la recidiva sarebbe ad effetto speciale, con conseguente rilevanza ai fini della prescrizione; se invece la pena base nel caso concreto è di anni sei di reclusione, l'aumento di anni uno per la recidiva corrisponde ad un sesto della pena base, per cui la recidiva sarebbe ad effetto comune e quindi non rilevante ai fini della prescrizione.



2.6.3 A maggior ragione la citata impostazione non può essere condivisa ai fini della procedibilità, la cui sussistenza o meno deve poter essere valutata fin dal principio (al momento o meno dell'esercizio dell'azione penale) e comunque in un momento di gran lunga antecedente rispetto all'individuazione della pena base su cui operare l'aumento per la recidiva. In tale fase, pertanto, non è possibile valutare se, in forza del limite di cui all'art. 99, comma 6 del codice penale, l'applicazione della recidiva qualificata determinerebbe un aumento in concreto della pena base superiore o meno ad un terzo, conservando o perdendo quindi la propria natura di circostanza ad effetto speciale.

2.7 In merito all'incidenza della recidiva qualificata sul regime di procedibilità, poi, si sono recentemente pronunciate le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (S.U., 24 settembre 2020, n. 3585/2021), esprimendo il seguente principio di diritto: «Il riferimento alle circostanze aggravanti ad effetto speciale contenuto nell'art. 649-bis del codice penale, ai fini della procedibilità d'ufficio per i delitti menzionati nella stessa disposizione, comprende anche la recidiva qualificata – aggravata, pluriaggravata e reiterata — di cui all'art. 99, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale».

2.8 Alla luce di queste premesse, in assenza di altre aggravanti cui la legge ricollegghi la procedibilità d'ufficio dei delitti contestati, è chiara la rilevanza della questione.

L'art. 649-bis del codice penale, introdotto dall'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018, stabilisce che in presenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale, quale (nell'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite) la recidiva qualificata, la truffa sia procedibile d'ufficio, imponendo a questo giudice di dichiarare l'apertura del dibattimento e dare inizio all'istruttoria.

Viceversa, l'eventuale rimozione delle norme censurate determinerebbe la procedibilità a querela della truffa, nonostante la contestazione della recidiva qualificata, imponendo al Tribunale di definire immediatamente il procedimento con una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per remissione della querela.

2.9 È bene sottolineare che tutti i reati ora in esame sono in ipotesi stati posti in essere dopo l'introduzione dell'art. 649-bis del codice penale ad opera dell'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018 e quindi nella vigenza della nuova normativa.

2.10 Inoltre, nell'ipotesi accusatoria i reati in questione sarebbero stati commessi dopo l'originarsi del contrasto giurisprudenziale che ha poi dato luogo alla citata sentenza delle Sezioni Unite n. 3585/2021 (in particolare, era già intervenuta la sentenza della Corte di Cassazione n. 17281/2019 dell'8 gennaio 2019, dep. il 19 aprile 2019). Non si pone quindi nel caso in esame un problema di *overruling* giurisprudenziale imprevedibile.

3. Questione in via principale. Non manifesta infondatezza.

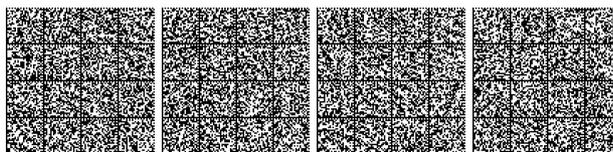
3.0 Questo giudice sospetta dell'illegittimità costituzionale dell'art. 11, del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, per violazione dell'art. 76, della Costituzione e dell'art. 3. della Costituzione, nella parte in cui, introducendo l'art. 649-bis, del codice penale, ha esteso la procedibilità d'ufficio della truffa alle ipotesi in cui ricorra la recidiva nella sua espressione «qualificata» — aggravata, pluriaggravata o reiterata. Tale questione viene affrontata per prima perché, afferendo al decreto legislativo che ha introdotto la nuova norma nel codice penale, pare logicamente pregiudiziale rispetto alla seconda questione, che quindi viene sollevata in via subordinata.

3.1 Occorre premettere che il citato decreto legislativo è stato adottato in forza della delega di cui all'art. 1, comma 16 della legge n. 103/2017, che alla lettera a) delegava il Governo a «prevedere la procedibilità a querela [...] per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità».

3.2 Prima dell'intervento del legislatore delegato, la truffa, a norma dell'art. 640, comma 3, del codice penale era un delitto punibile a querela, salva la presenza delle circostanze indicate nel comma 2 o di «ogni altra aggravante».

3.3. A seguito della delega, il decreto legislativo n. 36/2018, da un lato, con l'art. 8, ha modificato il testo dell'art. 640, comma 3, sostituendo l'espressione «un'altra circostanza aggravante» con la seguente: «la circostanza aggravante prevista dall'art. 61, primo comma, numero 7», dall'altro, con l'art. 11, ha introdotto nel corpo del codice penale l'art. 649-bis del codice penale, ai sensi del quale «Per i fatti perseguibili a querela preveduti dagli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, e per i fatti di cui all'art. 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'art. 61, primo comma, numero 11, si procede d'ufficio qualora ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale».

3.4 Con particolare riferimento al delitto di truffa, la prima modifica ha limitato le ipotesi di procedibilità d'ufficio. Viceversa, il secondo intervento ha avuto l'effetto di estendere la procedibilità d'ufficio della truffa, quantomeno nelle ipotesi in cui ricorra l'aggravante della recidiva qualificata.



3.4.1 In effetti, prima dell'intervento del legislatore delegato, era pacifico in giurisprudenza che la recidiva non potesse incidere sul regime di procedibilità. Più precisamente, benché il tenore letterale dell'art. 640, comma 3 del codice penale («Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra [...] o un'altra circostanza aggravante») fosse astrattamente idoneo a ricomprendere tra le deroghe alla procedibilità a querela anche la recidiva (che, già da tempo, era pacificamente considerata una circostanza aggravante), la giurisprudenza affermava che la recidiva, per le sue peculiarità, non fosse idonea a mutare il regime di procedibilità a querela della truffa.

3.4.2 Il principio, enunciato dalla Cassazione a Sezioni Unite sin dal 1987 (Sez. U, sentenza n. 3152 del 31 gennaio 1987)(2), è stato costantemente applicato dalla giurisprudenza di legittimità fino a tempi recentissimi, anche successivamente alla novella del 2018 (cfr. Cass. n. 30453/2019; Cass., n. 35880/2019; Cass., Sez. 2, n. 47068 del 21 settembre 2017; Cass., Sez. 2, n. 1907 del 20 dicembre 2016, dep. 2017; Cass., Sez. 7, n. 42880 del 26 settembre 2016; Cass., Sez. 2, n. 38396 del 29 aprile 2016; Cass. Sez. 2, n. 18311 del 28 gennaio 2016; Cass. Sez. 2, n. 2990 del 1° ottobre 2015, dep. 2016; Cass. Sez. 2, n. 29529 del 1° luglio 2015; Cass., Sez. 2, sentenza n. 26029 del 10 giugno 2014; Cass., Sez. 2, n. 1876 del 19 novembre 1999).

3.4.3 L'intervento del legislatore delegato, con l'introduzione dell'art. 649-bis del codice penale, ha però determinato la formazione di un diritto vivente secondo cui la recidiva qualificata incide sul regime di procedibilità.

3.4.4 All'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 36/2018, infatti, sul punto è improvvisamente sorto un contrasto in giurisprudenza. Con due pronunce del 2019, la Cassazione ha ritenuto che, in base al nuovo art. 649-bis del codice penale la recidiva qualificata, contestata dal PM e ritenuta sussistente dal giudice, fosse idonea, in deroga al regime di procedibilità a querela ordinariamente previsto per i reati interessati dalla riforma, a comportare la perseguibilità d'ufficio. In tal senso, si sono pronunciate: Cass., Sez. 7, n. 11440 del 24 settembre 2019 (dep. 7 aprile 2020), relatore Mantovano, in relazione al delitto di appropriazione indebita e Cass., Sez. 2, n. 17281 dell'8 gennaio 2019 (dep. 19 aprile 2019), relatore Beltrani, in relazione al delitto di truffa.

3.4.5 Risolvendo il contrasto giurisprudenziale, le Sezioni Unite, con sentenza n. 3585 del 24 settembre 2020 (dep. 29 gennaio 2021), hanno statuito che «il riferimento alle circostanze aggravanti ad effetto speciale contenuto nell'art. 649-bis del codice penale, ai fini della procedibilità d'ufficio per i delitti menzionati nella stessa disposizione, comprende anche la recidiva qualificata — aggravata, pluriaggravata e reiterata — di cui all'art. 99, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale». (rv 280262-01).

3.4.6 L'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite deve essere ormai considerata espressione del diritto vivente.

Riunito nella propria composizione più autorevole, infatti, il Supremo Consesso ha inteso proprio esercitare la funzione nomofilattica affidatagli dall'ordinamento, dissipando ogni dubbio in ordine al significato da attribuire alla nuova disposizione.

Al principio di diritto espresso in tale arresto si è del resto adeguata la successiva giurisprudenza di legittimità. In effetti, per l'idoneità della recidiva qualificata a mutare il regime di procedibilità del delitto di truffa, si sono espresse varie altre sentenze: Cass. Sez. 2 n. 32600/2020, Cass. Sez. 2 n. 1072/2021, Cass. Sez. 2 n. 1073/2021, Cass. Sez. 2 n. 43502/2021, Cass. Sez. 2 n. 43503/2021, Cass. Sez. 2 n. 35242/2021 e Cass. Sez. 2 n. 41980/2021. Lo stesso principio è stato poi affermato da ulteriori sentenze in relazione al delitto di appropriazione indebita (Cass. Sez. 2 n. 39802/2021 e Cass. Sez. 2 n. 43656/2021).

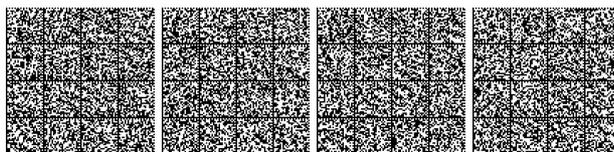
3.5 Ne risulta che per effetto dell'introduzione dell'art. 649-bis del codice penale è adesso possibile procedere d'ufficio per il delitto di truffa in casi in cui, prima dell'entrata in vigore dell'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018, vigeva il regime di procedibilità a querela,

3.6 Né, al riguardo, potrebbe obiettarsi che ad un tale esito sarebbe stato possibile pervenire anche in base al previgente testo dell'art. 640, comma 3, c.p., in forza del quale la presenza di qualunque circostanza aggravante avrebbe determinato la procedibilità d'ufficio del delitto di truffa.

3.6.1 In effetti, è vero che molti degli argomenti utilizzati dalle Sezioni Unite per giungere all'enunciazione del citato principio di diritto avrebbero potuto essere svolti anche sotto il previgente regime. Invero, la citata sentenza muove dal presupposto che l'orientamento contrario all'incidenza della recidiva sulla procedibilità sia fondato sulla peculiare natura di tale circostanza, da considerarsi «aggravante speciale», non idonea ad approfondire la gravità del fatto reato, a differenza delle circostanze ordinarie che, invece, lo qualificano in termini di maggior disvalore (3) Tuttavia — osserva la Corte di Cassazione a Sezioni Unite — alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e

(2) Cfr., Cass., Sez. U, sentenza n. 3152 del 31 gennaio 1987: «La recidiva non è compresa nelle circostanze aggravanti che rendono il reato di truffa perseguibile d'ufficio, in quanto essa, inerendo esclusivamente alla persona del colpevole, non incide sul fatto-reato».

(3) Si veda Cass., Sez. Unite, n. 3585 del 24 settembre 2020 (dep. il 29 gennaio 2021): «L'orientamento contrario all'incidenza della recidiva sulla procedibilità d'ufficio si fonda sulla natura giuridica della recidiva intesa come aggravante "speciale" che non incide sulla gravità del fatto-reato a differenza di quelle che, "ordinariamente", sono chiamate a qualificarlo in termini di maggiore disvalore».



di legittimità è ormai pacifico che la recidiva sia una circostanza aggravante, inerente alla persona del colpevole, che non differisce nei suoi meccanismi applicativi dalle altre circostanze del reato, se non per quegli aspetti che risultano esplicitamente regolati in modo peculiare dal Legislatore. (4)

3.6.2 Tuttavia, non si può sottacere come — prima della novella di cui al decreto legislativo n. 36/2018 — la giurisprudenza affermasse pacificamente il contrario e il contrasto giurisprudenziale sia sorto soltanto dopo l'entrata in vigore della nuova normativa (con i due citati provvedimenti n. 11440 del 24 settembre 2019 e n. 17281 dell'8 gennaio 2019), né come la soluzione prescelta dalle Sezioni Unite non abbia potuto prescindere dalla lettera dell'art. 649-bis del codice penale.

3.6.3 Sia le pronunce che hanno dato origine al contrasto, più sinteticamente, sia la sentenza delle Sezioni Unite, più diffusamente, si sono richiamate e soffermate sul testo dell'art. 649-bis del codice penale e rispetto a questo hanno svolto le proprie considerazioni.

3.6.4 Se prima della riforma Orlando era pacifico già da molto tempo in giurisprudenza che la recidiva avesse natura di vera e propria aggravante (cfr. Cass., Sez. 2. Sentenza n. 56688 del 13 dicembre 2017; Cass., Sez. 2. Sentenza n. 3662 del 21 gennaio 2016; Cass., Sez. U. sentenza n. 20798 del 24 febbraio 2011; Cass. Sez. U, sentenza n. 35738 del 27 maggio 2010), è stato proprio il testo dell'art. 649-bis del codice penale, riferendosi specificamente alle «aggravanti ad effetto speciale», a fornire l'argomento decisivo per affermare l'incidenza della recidiva, nella sua versione qualificata, sul regime di procedibilità. Nella pronuncia n. 3585/2021 delle Sezioni Unite si legge, infatti, che il nuovo art. 649-bis del codice penale (da interpretarsi innanzitutto secondo il criterio letterale di cui all'art. 12, preleggi) subordina il mutamento del regime di procedibilità di reati normalmente punibili a querela alla presenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale e la recidiva qualificata non potrebbe essere esclusa dall'ambito applicativo della norma, in quanto rientra indubbiamente in tale categoria. (5)

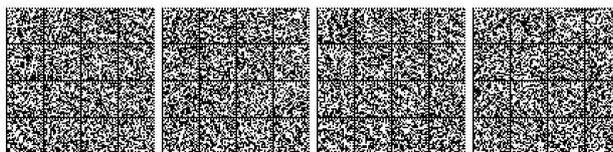
3.6.5 Del resto, la stessa Corte di Cassazione in varie recentissime pronunce, successive alla sentenza delle Sezioni Unite, ha ritenuto di dividerne i principi e al tempo stesso sottolineare come l'intervento delle Sezioni Unite fosse agganciato all'introduzione dell'art. 649-bis del codice penale, tanto da ravvisare nella possibilità di procedere d'ufficio per il delitto di truffa in presenza della recidiva qualificata un mutamento *in peius* della disciplina sostanziale del reato, tale da non potersi applicare, in forza dell'art. 25 comma 2 della Costituzione e dell'art. 2, comma 4 del codice penale, ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 11 aprile 2018, n. 36.

Così, ad esempio, Cass. Sez. 2. sentenza n. 35242 dell'8 luglio 2021, relatore Mantovano, innanzi tutto confermeva il principio affermato dalle Sezioni Unite e lo ancorava al disposto del nuovo art. 649-bis del codice penale («Sulla scorta del più recente e condiviso orientamento di questa S.C. (cf. Sez. U., sentenza n. n. 3585 del 24 settembre 2020 - dep. 29 gennaio 2021 - Rv. 280262 imputato Li Trenta), «il riferimento alle circostanze aggravanti ad effetto speciale contenuto nell'art. 649-bis del codice penale, ai fini della procedibilità d'ufficio per i delitti menzionati nella stessa disposizione, comprende anche la recidiva qualificata — aggravata, pluriaggravata e reiterata — di cui all'art. 99, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale». È certo pertanto che, nel pieno vigore delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 36/2018, la truffa in questione sarebbe stata perseguibile d'ufficio, in quanto a entrambi gli imputati è stata contestata la recidiva qualificata, e quindi si è in presenza di una aggravante a effetto speciale»): successivamente tuttavia, dopo avere rilevato l'intervenuta remissione (tacita) di querela da parte della persona offesa, (6) evidenziava la fondatezza dei rilievi del difensore, che aveva sottolineato il carattere sostanziale delle disposizioni di cui agli articoli 640 comma 3 e 649-bis del codice penale soggette quindi al principio di non retroattività di cui all'art. 25, comma 2 della Costituzione e 2 del codice penale, posto che il fatto oggetto del procedimento era stato posto in essere nel 2015 e quindi prima dell'introduzione delle disposizioni che consentivano la procedibilità d'ufficio: detta sentenza si soffermava quindi sulla natura mista, sostanziale e procedurale, della querela, con conseguente «applicazione retroattiva dei soli mutamenti favorevoli (sostituzione del regime della procedibilità di ufficio con quello della procedibilità a querela)», concludendo che «Se tale principio vale per un determinato reato quanto alla prevalenza del regime più

(4) Cass. Sez. Un., cit.: «la recidiva costituisce una circostanza aggravante del reato che non differisce nei suoi meccanismi applicativi dalle ulteriori circostanze del reato, se non per quegli aspetti che risultano esplicitamente regolati in modo peculiare dal legislatore, tanto sul piano normativo che su quello logico».

(5) Cass., Sez. Un, cit.: «L'art. 649-bis del codice penale, ai fini della procedibilità d'ufficio, attribuisce specifico rilievo alle «circostanze aggravanti ad effetto speciale. L'art. 12 preleggi, nel dettare le principali regole di interpretazione, dispone che nell'applicare la legge “non si può ad essa attribuire altro senso che quello fiato palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”. Costituisce, ormai, un vero e proprio diritto vivente l'affermazione che la recidiva costituisce una circostanza aggravante del reato, inerente alla persona del colpevole, che non differisce nei suoi meccanismi applicativi dalle ulteriori circostanze del reato e che la stessa, nello suo espressione “qualificata”, è una circostanza aggravante ad effetto speciale».

(6) Quest'ultima non era comparsa benché citata con l'avviso che l'assenza sarebbe stata considerata quale tacita remissione di querela



favorevole di procedibilità a querela rispetto a quello antecedente di procedibilità d'ufficio, vale egualmente qualora il nuovo regime preveda la procedibilità d'ufficio mentre la norma applicabile al momento della contestata consumazione del reato esigeva la querela»; respingeva pertanto il ricorso del Procuratore Generale.

Nello stesso senso anche Cass. Sez. 2, n. 41980 del 9 settembre 2021 (dep. il 17 novembre 2021), relatore Paziienza, in un caso di estinzione del reato di truffa (commesso nel 2011) per remissione di querela: «È solo opportuno precisare che, nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, non può trovare applicazione l'art. 649-bis del codice penale, che prevede la procedibilità d'ufficio per i reati di truffa in cui ricorrano aggravanti ad effetto speciale, tra le quali deve essere ricompresa la recidiva qualificata come quella contestata e ritenuta nei confronti della (cfr: sul punto Sez. U, n. 3585 del 24 settembre 2020, dep. 2021, Li Trenta. Rv, 280262).

Tale disposizione è stata invero introdotta dalla legge n. 3 del 2019,(7) e quindi in epoca successiva alla commissione del reato. Attesa l'identità di rado. deve essere qui ribadito il principio, affermato da questa Suprema Corte con riferimento ad altro titolo di reato, secondo cui «in tema di lesioni personali stradali gravi o gravissime, commesse in data anteriore all'entrata in vigore dell'art. 590-bis del codice penale, introdotto dalla legge 24 marzo 2016 n. 41, non trova applicazione il nuovo regime di procedibilità d'ufficio, ma quello pii( favorevole della procedibilità a querela, vigente al momento del fatto» (Sez. 4, n. 13577 del 16 gennaio 2019, Calvo, Rv. 275709, la quale ha precisato, in motivazione, che il mutamento nel tempo del regime di procedibilità va positivamente risolto, ai sensi dell'art. 2 del codice penale, alla luce della natura mista, sostanziale e processuale, dell'istituto della querela, che costituisce al contempo condizione di procedibilità e di punibilità).»

Nello stesso senso, sia pur in termini meno precisi, Cass, Sez. 2. sentenza n. 43503 del 30 settembre 2021 (dep. il 25 novembre 2021), relatore Pacilli, e, implicitamente, (8)Cass. Sez. 2, sentenza n. 42482 del 9 luglio 2021 (dep. il 19 novembre 2021).

3.7 L'introduzione da parte del decreto legislativo n. 36/2018 di una nuova ipotesi di procedibilità d'ufficio per il reato di truffa — la sussistenza di una recidiva qualificata — non appare conforme ai principi e ai criteri direttivi formulati nella delega, comportando quindi una violazione dell'art. 76 della Costituzione né appare conforme al canone di ragionevolezza che deve orientare le scelte del Legislatore, in base all'art. 3 della Costituzione.

3.8 Sotto il primo aspetto, il criterio indicato nella legge delega era chiaramente nel senso di estendere il perimetro della procedibilità a querela dei reati interessati, conservando il regime di procedibilità d'ufficio in talune specifiche nominate *indem*. In ogni caso non era contemplata la possibilità di prevedere la procedibilità d'ufficio in ipotesi in cui precedentemente la procedibilità fosse a querela.

3.8.1 In tal senso depono innanzi tutto il tenore letterale dell'art. 1, comma 16, legge n. 103/2017. L'espressione utilizzata («prevedere la procedibilità a querela [...] per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità») individua infatti univocamente nelle condizioni enumerate semplicemente un limite all'ampliamento della procedibilità a querela. senza però che vi fosse alcun margine per un ampliamento della procedibilità d'ufficio.

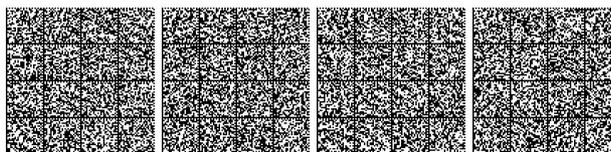
3.8.2 Nello stesso senso depongono anche i lavori parlamentari.

L'art. 6 del testo presentato alla Camera per la prima lettura (Atto Camera 2798) stabiliva che il Governo fosse delegato a modificare il regime di procedibilità per taluni reati mediante la «previsione della procedibilità a querela per i reati contro la persona e contro il patrimonio che arrechino offese di modesta entità all'interesse protetto, salvo che la persona offesa sia incapace per età o per infermità».

Al riguardo, la relazione illustrativa al disegno di legge chiariva che tali criteri erano dettati «per una controllata estensione della procedibilità a querela in riferimento ai reati che recano una modesta offesa all'interesse tutelato, di natura individuale, e per cui è quindi ragionevole affidare la procedibilità a valutazioni della persona offesa. Le scelte in concreto compiute ben potranno contribuire ad una deflazione del carico giudiziario, per mezzo delle determinazioni di non proporre querela o di rinunciare ad essa o, ancora, di rimetterla, senza che ciò comporti alcun sacrificio per le ragioni della persona offesa, a cui è appunto rimessa ogni valutazione».

(7) In realtà l'art. 649-bis del codice penale, nella parte che qui interessa, era già stato introdotto dal decreto legislativo n. 36/2018. laddove la legge n. 3/2019 all'art. 1, comma 1, lett. v) introduceva poi ulteriori ipotesi di procedibilità d'ufficio, ma la questione non è comunque qui dirimente

(8) In tale occasione la Corte di Cassazione respingeva il ricorso del Procuratore di Lecco contro la sentenza di primo grado che aveva dichiarato il non doversi procedere per il reato di truffa per tardività della querela, ritenendo (che l'indicazione in fatto del danno di rilevante gravità non avesse rilievo in relazione all'assenza di una formale contestazione dell'aggravante ex art. 61 n. 7 del codice penale e) «che non potesse applicarsi la nuova disciplina dettata dall'art. 649-bis del codice penale quanto alla recidiva reiterata perché il finto risultava commesso anteriormente l'introduzione di tale ultima norma».



Ancora, nel Dossier n. 256 («sintesi del contenuto ed elementi per l'istruttoria legislativa») e nella Scheda di Lettura n. 256/1 relativa al disegno di legge, si precisava che, nel delegare il Governo ad introdurre la procedibilità a querela dell'offeso in relazione ai reati contro la persona ed ai reati contro il patrimonio che arrechino offese di modesta entità all'interesse protetto, «la procedibilità d'ufficio dovrà essere mantenuta quando la persona offesa da tali condotte sia incapace per età o per infermità».

La delega si manteneva identica nella versione approvata al Senato (atto Senato 2067).

Il testo della proposta di legge che veniva nuovamente trasmessa alla Camera (Atto Camera 4368) vedeva ampliati i casi di conservazione della procedibilità d'ufficio per i reati interessati. Infatti, il comma 16 dell'unico articolo delegava il Governo a prevedere la procedibilità a querela per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità. Anche in questo caso, la Scheda di Lettura n. 551 ribadiva che la delega si limitava ad autorizzare il Governo ad individuare nuovi casi di procedibilità a querela, salve le eccezioni in cui la procedibilità d'ufficio avrebbe dovuto essere «mantenuta».

Appare chiaro, perciò, che la volontà del Legislatore storico si indirizzasse verso l'ampliamento dei casi di punibilità a querela per i reati interessati, in difetto, viceversa, di qualsiasi base legislativa idonea ad autorizzare un incremento dei casi di perseguibilità d'ufficio.

3.9 Dunque l'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018, introducendo l'art. 649-*bis* del codice penale, nella misura in cui ha esteso, in relazione al delitto di truffa, la procedibilità d'ufficio al caso in cui ricorra la recidiva qualificata, ha violato i principi e i criteri direttivi posti dalla delega.

3.10 La stessa disposizione deve essere, altresì, censurata sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza, per contrasto con lo scopo perseguito dal Legislatore, con violazione dell'art. 3, della Costituzione.

3.11 Il Legislatore Delegato, alla stessa stregua del Legislatore Delegante, intendeva, infatti, ridurre l'area di procedibilità d'ufficio della truffa. come emerge esplicitamente nella Relazione Illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere *a*) e *b*), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103». In tale atto, infatti, si legge: «In relazione a reati che già prevedono la procedibilità a querela nella ipotesi-base, si è proceduto a ridurre il novero delle circostanze aggravanti alla cui ricorrenza è collegato l'effetto della procedibilità d'ufficio: ciò si è fatto, ad esempio, per le minacce di cui all'art. 612 del codice penale. La medesima tecnica, di riduzione dei fattori che determinano la procedibilità d'ufficio, è stata seguita per i reati contro il patrimonio: truffa e frode informatica (articoli 640 e 640-*ter* del codice penale)».

3.12 Tuttavia, introducendo una norma quale l'art. 649-*bis*. del codice penale, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, l'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018 ha per certi versi incrementato, anziché ridurre, il novero delle circostanze aggravanti alla cui ricorrenza è collegato l'effetto della procedibilità d'ufficio della truffa, ricomprendendovi anche la recidiva qualificata.

In tal modo la disposizione risulta viziata da intrinseca irragionevolezza, ponendosi in aperto contrasto con lo scopo che il Legislatore le aveva attribuito.

3.13 Al riguardo, si afferma che il potere discrezionale del Legislatore è suscettibile di sindacato da parte del Giudice delle Leggi proprio laddove il suo esercizio travalichi il canone della ragionevolezza, che deve presiedere alle scelte normative. In questo senso, «Perché sia dunque possibile operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal legislatore, è pertanto necessario che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di "eccesso di potere" e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa» (così la sentenza Corte costituzionale n. 313 del 1995; nei medesimi termini si richiamano anche le sentenze n. 229 e n. 223 del 2015. n. 248 e n. 81 del 2014). In particolare, sotto il profilo della coerenza della scelta normativa, che può essere riferita anche ai principi generali del sistema e al quadro normativo, è stato affermato che difetta la ragionevolezza laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (così la sentenza n. 43 del 1997) (9)

3.14 Di conseguenza, l'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018, nella parte in cui comporta l'introduzione di una norma, quale l'art. 649-*bis* del codice penale, che, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, estende la possibilità di procedere d'ufficio per il delitto di truffa all'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata, viola i principi e i criteri direttivi della delega e risulta intrinsecamente irragionevole, ponendosi in contrasto con gli articoli 76 e 3 della Costituzione.

(9) Cfr. Corte costituzionale, n. 43 del 1997: «nei casi particolari che sono qui in questione, la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*. E, anche in questo, può vedersi un aspetto della sua irragionevolezza»



3.15 Ad avviso di questo giudice ne deriva l'illegittimità in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 legge n. 87/1953, dell'art. 649-*bis* del codice penale nella parte in cui — disponendo che per i fatti perseguibili a querela previsti dall'art. 640, comma 3 del codice penale si proceda d'ufficio qualora ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale — estende, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, la procedibilità d'ufficio del delitto di truffa ai casi in cui sussista la recidiva qualificata.

4. Questione in via principale. Possibilità di un'interpretazione conforme.

4.1 Sarebbe astrattamente possibile un'interpretazione delle norme qui censurate in senso conforme al dettato costituzionale, in particolare interpretando l'art. 649-*bis* del codice penale nel senso che la recidiva qualificata non sia idonea ad incidere sul regime di procedibilità della truffa

4.2 Tuttavia, detta interpretazione conforme si scontra con la ormai consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata.

4.3 Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, «il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)» (sentenza n. 141 del 2019)” (così, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

5. Questione in via subordinata. Non manifesta infondatezza.

5.1 In subordine, laddove si dovesse ritenere non fondata la questione relativa all'illegittimità dell'art. 11, decreto legislativo n. 36/2018, è io stesso art. 649-*bis* del codice penale, che — per la stessa disposizione ivi formulata — pare illegittimo per violazione dell'all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente, fa dipendere il regime di procedibilità dei reati cui detta disposizione si riferisce dalla sussistenza della recidiva qualificata.

5.2 L'incidenza della recidiva (qualificata) sul regime di procedibilità finisce infatti, per frustrare la *ratio* della procedibilità a querela così come concepita dal Legislatore. Ciò, specialmente tenendo conto che, alla stregua del diritto vivente, il Pubblico Ministero è obbligato a contestare la recidiva, sol che ne ravvisi i presupposti dalla lettura del certificato penale dell'imputato.

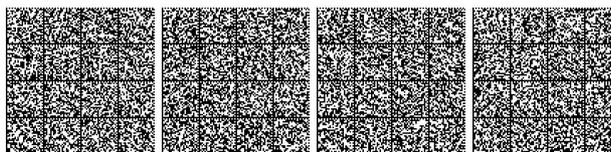
5.3 Sul punto, va premesso quanto segue.

5.3.1 Nella sentenza 35738/2010, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato (par. 20) che è «compito del giudice [...] quello di verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito sia effettivo sintomo di riprovevolezza e pericolosità, tenendo conto [...] della natura dei reati, del tipo di devianza di cui sono il segno, della qualità dei comportamenti, del margine di offensività delle condotte, della distanza temporale e del livello di omogeneità esistente fra loro, dell'eventuale occasionalità della ricaduta e di ogni altro possibile parametro individualizzante significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero ed indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali». Al successivo par. 21 le Sezioni Unite hanno precisato che «All'esito di tale verifica al giudice è consentito negare la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non irrogando il relativo aumento della sanzione: la recidiva opera infatti nell'ordinamento quale circostanza aggravante (inerente alla persona del colpevole: art. 70 del codice penale), che come tale deve essere obbligatoriamente contestata dal pubblico ministero in ossequio al principio del contraddittorio (Sez. Un., 27 maggio 1961, P.M. in proc. Papò, rv 98479; Sez. Un., 23 gennaio 1971, Piano) ma di cui è facoltativa (tranne l'eccezione espressa) l'applicazione, secondo l'unica interpretazione compatibile con i principi costituzionali in materia di pena».

5.3.2 Tale orientamento è stato poi ribadito dalla successiva giurisprudenza di legittimità, secondo cui, la recidiva deve essere obbligatoriamente contestata dal PM, ma, in ragione della sua natura facoltativa, può essere esclusa dal giudice a seconda che egli la ritenga o meno espressione in concreto di maggior colpevolezza e pericolosità sociale del reo.

In particolare, la Corte di Cassazione nella sentenza Sez. 2, n. 37063 del 26 novembre 2020 (dep. 22 dicembre 2020) ha rilevato che alla sentenza delle Sezioni Unite 35738/2010 «si deve la netta distinzione fra contestazione della recidiva (obbligatoria per il pubblico ministero), accertamento dei requisiti formali e applicazione della recidiva, che impone al giudice detta verifica, da compiere in ogni caso, dopo la espunzione della recidiva obbligatoria, a seguito della sentenza n. 185 del 23 luglio 2015 della Corte costituzionale».

Anche la sentenza Cass. Sez. 5. n. 34835/2020 sottolinea la distinzione tra contestazione, obbligatoria per il PM, e concreta applicazione della recidiva, facoltativa per il giudice: «Come chiarito dalle Sezioni Unite di questa Corte, la



recidiva, operando come circostanza inerente alla persona del colpevole, va obbligatoriamente contestata dal pubblico ministero, mentre è compito del giudice «verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito sia effettivo sintomo di riprovevolezza e pericolosità».

Il concetto, ribadito sinteticamente in numerose altre pronunce (tra le tante, Cass. Sez. 5 n. 3222/2020; Cass. Sez. 2, n. 47102/2021; Cass. Sez. 5 n. 9325/2021; Cass. n. 40557/2021). è esplicitato anche nell'ordinanza Sez. 2, n. 5555 del 14 gennaio 2020 (dep. 12 febbraio 2020), che ha disposto la remissione alle Sezioni Unite della questione dell'incidenza o meno della recidiva qualificata sulla procedibilità ai sensi dell'art. 649-*bis* del codice penale: «va ricordato che, secondo il diritto vivente, nella valutazione della recidiva, il giudice è chiamato ad un esercizio motivato del proprio potere discrezionale, in ragione dei principi da tempo affermati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 192 del 2007, cui fecero seguito numerose ordinanze d'inammissibilità di analogo tenore: n. 409 del 2007, nn. 33, 90, 193 e 257 del 2008, n. 171 del 2009) e dalle Sezioni unite di questa Corte.

In particolare, occorre operare una netta distinzione fra tre fasi: contestazione della recidiva, obbligatoria per il pubblico ministero (Sez. U, n. 35738 del 27 maggio 2010, Calibè, Rv. 247838), tenuto a indicare quale ipotesi ricorra fra quelle dell'art. 99 del codice penale, commi 1, 2, 3 e 4, presupposto per la valutazione da parte del giudice, che non puri applicare una forma di recidiva più grave di quella contestata:

controllo del giudice sulla correttezza della contestazione: ad esempio, in caso di riabilitazione, di esito positivo dell'affidamento in prova ai servizi sociali o di declaratoria di estinzione del reato conseguente al decorso dei termini e al verificarsi delle condizioni previste dall'art. 445 del codice di procedura penale, l'estinzione del reato e degli effetti penali (art. 106 del codice penale) incide anche sulla recidiva, spesso erroneamente contestata sulla base di condanne che non possono rilevare ai fini di cui si tratta;

eventuale applicazione, in concreto, della recidiva (in ogni caso, venuta meno la recidiva obbligatoria con la sentenza n. 185 del 2015 della Corte costituzionale), alla luce del principio indicato nella sentenza Calibè, secondo il quale, ai fini del riconoscimento della recidiva, al di là del mero ed indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali, occorre valutare se il nuovo delitto sia stato o meno espressione di «più accentuata colpevolezza e maggiore pericolosità del reo», in ragione di una serie di criteri specificamente indicati, principio poi ribadito dalle stesse Sezioni unite (Sez. U, n. 20798 del 24 febbraio 2011, Indelicato, Rv. 249664; Sez. U, n. 31669 del 23 giugno 2016, Filosofi, Rv. 267044)».

5.3.3 Si è così originato un vero e proprio diritto vivente in base al quale il Pubblico Ministero ha l'obbligo di contestare la recidiva sulla base delle risultanze formali del certificato penale del soggetto.

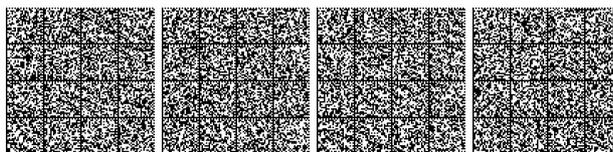
Le stesse Sezioni Unite, nella sentenza n. 3585/2021, hanno considerato tale dato quale base implicita del proprio ragionamento allorché hanno affrontato la possibile obiezione relativa all'eventuale venir meno della procedibilità all'esito della valutazione "sostanziale" della recidiva da parte del giudice: «All'obiezione che la necessaria certezza processuale verrebbe a dipendere da una provvisoria contestazione, su base meramente formale, della recidiva, destinata magari in seguito a venire meno in ragione della valutazione del giudice è possibile rispondere che la questione coinvolge non solo la recidiva, contestata dal pubblico ministero e successivamente ritenuta insussistente dal giudice, ma, allo stesso modo, qualsiasi altra aggravante che abbia incidenza sulla procedibilità. Tali situazioni trovano una risposta fisiologica in sede processuale, ove l'art. 129 del codice di procedura penale, impone, in ogni stata e grado del procedimento, l'obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità, fra le quali rientra anche la mancanza di una condizione di procedibilità».

5.4 Alla luce di queste premesse, la disposizione di cui all'art. 649-*bis*, nella parte in cui fa dipendere la procedibilità d'ufficio della truffa (e degli altri reati cui tale disposizione si riferisce) dalla presenza della recidiva qualificata, risulta viziata da intrinseca irragionevolezza, per contrasto con lo scopo prefisso dal Legislatore.

5.5 Da un lato, infatti, la contestazione della recidiva è obbligatoria, sol che risulti accertata nei suoi presupposti formali.

5.6 Dall'altro, l'accertamento formale della recidiva non è sufficiente a farne conseguire né l'aumento di pena, né gli altri effetti penali che il Legislatore vi collega: come visto, il riconoscimento della recidiva richiede una valutazione circa la concreta significatività del nuovo episodio, in rapporto alla natura, alle modalità e al tempo di commissione dei precedenti.

5.6.1 L'applicazione dell'«aggravante, infatti, implica valutazioni che potranno essere compiutamente formulate soltanto una volta intrapresa l'istruttoria. Invero, secondo la ricostruzione operata dalla Corte di legittimità, riunita nel suo consesso più autorevole, la natura di circostanza facoltativa della recidiva comporta che la stessa possa essere esclusa o ritenuta dal giudice a seconda che egli la ritenga o meno espressione in concreto di maggior colpevolezza e pericolosità sociale del reo (tra le tante, Cass. Sez. Un. 27 maggio 2010 n. 35738; Cass., Sez. Un. 27 ottobre 2011. n. 5859; Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2018, n. 20808). Allo stesso modo, anche la Corte costituzionale ha rimarcato la natura facoltativa



della circostanza in esame, sottolineando come, ai fini del suo riconoscimento, i precedenti penali che ne costituiscono il sostrato formale debbano indicare una più accentuata colpevolezza e una maggiore pericolosità dell'imputato (tra le altre, Corte costituzionale 23 luglio 2015, n. 185).

5.6.2 Così, alla stregua del diritto vivente, l'«aumento di pena apportato per la recidiva, non può essere legato esclusivamente al dato formale del titolo di reato, ma presuppone un accertamento della concreta significatività del nuovo episodio in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti, avuto altresì riguardo ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale., sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (cfr., *ex multis*, Cass. pen. Sez. II, 9 settembre 2021, n. 33503; Cass. pen. Sez. V, 22 dicembre 2021, n. 46790; Cass. pen. Sez. I, 2 aprile 2020, n. 11192; Cass. pen. Sez. III, 2 maggio 2019, n. 18008; Cass. pen. Sez. III, 25 gennaio 2018, n. 3665; Cass. pen. Sez. I, 22 maggio 2017, n. 25475; Cass. pen. Sez. III, 12 aprile 2019, n. 16047; Cass. Sez. 6, n. 34670 del 28 giugno 2016: Cass., Sez. V, 7 ottobre 2015, n. 48341; Cass. sez. VI, 15 marzo 2011, n. 14550).

5.7 In presenza di una recidiva ritualmente contestata, una tale verifica potrà essere compiutamente condotta dal giudice soltanto all'esito dell'istruttoria, quando sarà possibile confrontare le caratteristiche del delitto per cui si procede con quelle dei delitti per cui è già intervenuta condanna nei confronti dell'imputato. Ciò, salvo casi eccezionali e marginali in cui la rilevanza della recidiva possa essere esclusa sulla base dello stesso tenore dell'imputazione e dell'esame degli atti già inclusi nel fascicolo (si pensi all'ipotesi in cui la recidiva venga contestata, in un procedimento per un falso del pubblico ufficiale in atto pubblico, sulla base della condanna di molti anni prima per una rissa cui l'imputato aveva partecipato allorché era minorenni).

5.8 Ne discende che, quando rispetto al delitto di truffa sia stata ritualmente contestata la recidiva qualificata, la procedibilità d'ufficio così incardinata potrebbe venire meno solo allorché il giudice escluda la significatività del nuovo episodio rispetto ai precedenti dell'imputato. Gli effetti in termini di procedibilità della mancata querela o della remissione di querela potrebbero così prodursi, nei casi ordinari, in una fase avanzata del procedimento, quando le esigenze in vista delle quali il Legislatore ha introdotto una disposizione quale l'art. 649-bis, del codice penale non potrebbero più essere soddisfatte.

5.9 Ed infatti, come specificato nel preambolo dell'A.C. n. 2798, l'art. 6 del disegno di legge presentato alla Camera si proponeva l'obiettivo di estendere la procedibilità a querela per i reati interessati al fine di «contribuire ad una deflazione del carico giudiziario, per mezzo delle determinazioni di non proporre querela o di rinunciare ad essa o, ancora, di rimetterla, senza che ciò comporti alcun sacrificio per le ragioni della persona offesa, a cui è appunto rimessa ogni valutazione».

5.10 Del resto, il Legislatore delegato aveva in mente che il nuovo regime di procedibilità a querela potesse operare fin dagli stadi preliminari del procedimento, anche al fine di scongiurare la celebrazione del processo, come indicato espressamente dalla Relazione Illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103». Qui si legge come l'ampliamento della procedibilità a querela avrebbe dovuto procurare l'effetto «in una logica di riduzione dei carichi processuali di favorire le ipotesi conciliative che spesso riescono a perfezionarsi proprio nelle fasi preliminari del giudizio, quando si avverte più impellente l'esigenza di evitare l'aggravio ed il rischio del processo prima ancora che della condanna».

5.11 Ebbene, è chiaro che tali esigenze vengono irrimediabilmente frustrate se gli effetti sulla procedibilità della mancata querela o della sua remissione possono essere considerati soltanto all'esito dell'istruttoria, una volta esclusa la recidiva qualificata. Con il risultato ulteriore di sottoporre inutilmente l'imputato ad un processo che avrebbe potuto essere evitato in forza delle determinazioni eventualmente già espresse dalla persona offesa.

5.12 Sul punto, va osservato che il Legislatore gode di ampia discrezionalità nel definire il regime di procedibilità dei reati; tale discrezionalità, tuttavia, incontra il limite della irragionevolezza delle scelte operate, evidenziata dalla scelta di un mezzo (la procedibilità d'ufficio del delitto di truffa in presenza della recidiva qualificata) inadeguato o addirittura contrastante con lo scopo prefisso (la deflazione del carico processuale e l'incentivazione della conciliazione nella fase preliminare del giudizio, allo scopo di evitare il rischio del processo, prima ancora della condanna).

5.13 Al riguardo valgono i principi enunciati dalla Corte costituzionale nelle già sopra richiamate sentenze n. 313 del 1995, n. 43 del 1997, n. 229 e n. 223 del 2015, n. 248 e n. 81 del 2014.

5.14 Il dubbio di fondatezza della questione non viene evidentemente meno sol perché nel caso all'attenzione di questo Giudice il precedente specifico dell'imputato rende allo stato plausibile la recidiva (così impedendo nella fase attuale l'esclusione della recidiva, con conseguente pronuncia *ex art.* 129 del codice di procedura penale di non doversi procedere per remissione di querela). Tale aspetto, infatti, conferma le valutazioni svolte in punto di rilevanza, mentre nulla ha a che vedere con il merito della questione sollevata.



5.15 Non vale a fugare il dubbio di irragionevolezza il fatto che quanto detto in relazione alla recidiva qualificata potrebbe riguardare ogni circostanza da cui venga fatto dipendere il regime di procedibilità, la quale, contestata dal pubblico ministero, potrebbe essere successivamente esclusa dal giudice.

5.15.1 Invero, come già evidenziato, il diritto vivente ha imposto al pubblico ministero un vero e proprio obbligo di contestazione della recidiva in base alle mere risultanze del certificato penale. Di contro, il pubblico ministero conserva integro il potere di valutare discrezionalmente l'esistenza delle altre aggravanti, con l'obbligo di contestarle soltanto allorché ne ravvisi l'effettiva sussistenza (in tutti i relativi requisiti).

5.15.2 Pertanto, a differenza di quanto avviene di norma, nel caso in esame il regime di procedibilità finisce per dipendere (seppur provvisoriamente) non dalla contestazione della circostanza considerata in tutti i suoi requisiti (formali e sostanziali), ma dalla sola presenza dei precedenti penali che ne giustificano l'esistenza. Ne discende l'esito irragionevole per cui, in presenza di precedenti penali idonei a consentire la contestazione di una recidiva qualificata, sarà sempre necessario - in assenza di qualunque richiesta della persona offesa o magari anche contro la relativa rinuncia o remissione di querela - procedere per il delitto di truffa e condurre la relativa istruttoria, anche laddove magari il pubblico ministero disponga di elementi che lo inducano a ritenerla insussistente fin dal principio.

5.16 Sul punto, nemmeno la possibilità di ricorrere all'art. 129 del codice di procedura penale - sottolineata dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 3585/2021 - pare consentire di ricondurre a razionalità il sistema.

5.16.1 È vero che la norma impone, in ogni stato e grado del procedimento, l'obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità o di non procedibilità. Tuttavia, è anche vero che l'esclusione della recidiva qualificata richiede normalmente l'espletamento di un'istruttoria complessa, all'esito soltanto della quale il Giudice è in grado di comparare le caratteristiche dei precedenti penali dell'imputato con quelle del delitto oggetto del giudizio. Gli aspetti da tenere in considerazione richiedono necessariamente che l'istruttoria sia stata completata o che, comunque, si trovi in fase avanzata, investendo: la natura dei reati, il tipo di devianza di cui sono il segno, le modalità operative dei comportamenti, il margine di offensività delle condotte, la distanza temporale e il livello di omogeneità esistente fra loro, l'eventuale occasionalità della ricaduta, nonché ogni altro possibile parametro individualizzante significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza (cfr. Sez. Un., n. 35738/2010). Ne discende che, mentre il P.M. potrebbe svolgere una tale valutazione in base agli atti di indagine, al Giudice, in presenza di una contestazione formalmente corretta, non resta che svolgere l'istruttoria al fine di verificare l'effettiva sussistenza o meno della recidiva qualificata.

5.16.2 In definitiva, allorché il regime di procedibilità dipenda dalla presenza della recidiva qualificata e quest'ultima sia stata contestata dal PM, in mancanza di querela o in caso di remissione della stessa, il Giudice non potrebbe dichiarare ex art. 129 del codice di procedura penale la mancanza della condizione di procedibilità se non dopo l'espletamento dell'istruttoria. Ciò, a meno che l'insussistenza della recidiva non possa essere ricavata immediatamente dalla lettura dei capi di imputazione o da altri atti contenuti nel fascicolo.

5.16.3 Sul punto, non è dirimente la considerazione che, almeno in tali casi limite, la contestazione della recidiva non ostacolerebbe gli obiettivi del Legislatore: laddove la querela non sia stata sporta ovvero sia stata rimessa, il giudice potrebbe in tali casi rilevare la manifesta insussistenza dell'aggravante e definire il procedimento a norma dell'art. 129 del codice di procedura penale.

5.16.4 Situazioni del genere, invero, riguardano soltanto casi marginali, di talché lo scopo dell'estensione del regime di punibilità a querela verrebbe comunque compromesso nella stragrande maggioranza delle ipotesi.

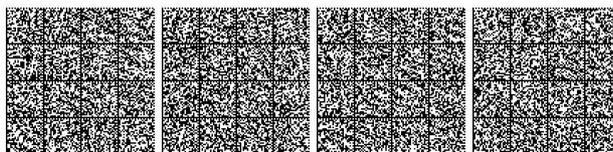
5.16.5 Senza contare che, allorché l'insussistenza della recidiva si sarebbe potuta evincere dal tenore dell'imputazione e dalla lettura degli atti del fascicolo, sarebbe comunque irragionevole l'esercizio dell'azione penale, laddove la persona offesa non si sia espressa in tal senso.

5.17 Né, tantomeno, i dubbi sollevati si potrebbero dissipare rilevando che in tutti i casi in cui il reato sia procedibile a querela la procedibilità potrebbe venire meno in una fase avanzata del procedimento, allorché la persona offesa decida di avvalersi dell'istituto della remissione.

5.17.1 Tale argomento non pare cogliere nel segno. L'istituto della remissione, infatti, rappresenta l'altra faccia del regime della procedibilità a querela, il cui funzionamento si basa sulla remissione di ogni scelta legata alla perseguibilità del fatto alla persona offesa, consentendole financo di mutare in ogni tempo il proprio avviso circa la volontà di vederne punito l'autore.

5.17.2 Al contrario, nel caso che ci occupa, la possibilità di prendere in considerazione le scelte operate dall'offeso emergerebbe soltanto una volta che la rilevanza della recidiva, correttamente contestata, sia stata esclusa sulla base degli elementi raccolti nell'istruttoria.

5.17.3 Perciò, nel primo caso le esigenze sottese al regime di procedibilità a querela verrebbero meno soltanto in via eventuale - allorché l'offeso decida di avvalersi della possibilità di rimetterla in una fase avanzata del procedimento - e



coerentemente con le caratteristiche dell'istituto - fondato sulle opzioni espresse dalla persona offesa: nel secondo caso, viceversa, ciò avverrebbe necessariamente e per ragioni estranee al funzionamento della querela, ossia a causa delle caratteristiche strutturali della circostanza da cui viene fatto dipendere il regime di procedibilità, in quanto le valutazioni circa l'esistenza della recidiva (semplice o qualificata) richiedono, ordinariamente, l'apertura del dibattimento e l'avanzamento dell'istruttoria.

5.18 Tanto premesso, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 649-*bis* del codice penale nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio dei reati ivi contemplati nell'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata).

5.19 Nell'ipotesi in cui il *petitum* sopra illustrato dovesse ritenersi troppo ampio, in via ulteriormente subordinata si chiede alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale - per i medesimi motivi già sopra illustrati - della norma di cui all'art. 649-*bis* del codice penale, nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio del solo reato di truffa nell'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata).

6. Non manifesta infondatezza.

Anche con riguardo alle questioni concernenti direttamente l'art. 649-*bis* del codice penale non vi è spazio per un'interpretazione conforme della norma, in presenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati (da ritenersi, perciò, espressione del diritto vivente) alla luce dei quali: da un lato, il PM deve obbligatoriamente contestare la recidiva sulla base delle risultanze del casellario penale dell'imputato; dall'altro, la recidiva deve essere ritenuta e applicata, ovvero esclusa e non applicata dal Giudice, a seconda che il nuovo episodio sia o meno effettivo sintomo di maggiore colpevolezza e pericolosità dell'imputato.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,*

*solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 76 e 3 della Costituzione — della norma di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 36 del 10 aprile 2018, nella parte in cui, introducendo l'art. 649-*bis* del codice penale, ha esteso la procedibilità d'ufficio della truffa all'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata),*

*con illegittimità derivata dell'art. 649-*bis* del codice penale nella suddetta parte; nonché, in subordine.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — della norma di cui all'art. 649-*bis* del codice penale,*

*nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio dei reati ivi contemplati — e, in ulteriore subordine, della sola truffa — nell'ipotesi in cui ricorra la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata).*

*Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

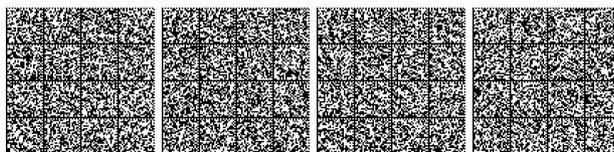
*Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.*

*Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.*

*Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148 comma 5 del codice di procedura penale.*

Firenze, 17 gennaio 2022

*Il Giudice: ATTINA*



## N. 13

*Ordinanza del 24 dicembre 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ars Radiologica srl  
c/Istituto Santa Chiara srl e altri*

**Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Previsione che l'autorizzazione all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, fondata sul criterio della funzionalità rispetto alla programmazione regionale - Previsione derogatoria nel caso di modifiche, ampliamento e trasformazione, di cui all'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2017, inerenti strutture già accreditate.**

- Legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), art. 19, comma 3, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge regionale 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e dall'art. 9, comma 1, della legge regionale 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5406 del 2021, proposto da Ars Radiologica S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Istituto Santa Chiara S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriella De Giorgi Cezzi, Vincenzo Di Gioia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Isabella Fornelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici della delegazione della Regione Puglia in Roma, via Barberini, 36;

Comune di Ruffano, Comune di Castrignano de' Greci, non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda) n. 784/2021.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Istituto Santa Chiara s.r.l. e della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2021 il Cons. Umberto Maiello e dato atto, quanto ai difensori e alla loro presenza, di quanto indicato a verbale;

1. L'Istituto Santa Chiara S.r.l., titolare di un centro diagnostico nel Comune di Castrignano dei Greci, accreditato istituzionalmente con la ASL di Lecce nella branca specialistica ambulatoriale della diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine, TAC e RMN, ha impugnato - formulando altresì istanza risarcitoria - la determinazione della Regione Puglia n. 103/2019 del 29.4.2019 con cui venivano concessi, con un unico provvedimento, l'autorizzazione all'esercizio e l'accreditamento istituzionale alla società ARS Radiologica S.r.l., struttura sanitaria privata con sede in Ruffano, per l'attività specialistica ambulatoriale di diagnostica per immagini con uso di grandi macchine (1 TAC e 1 RMN da 1,5 Tesla), in aggiunta all'accreditamento già posseduto da tale struttura per l'attività specialistica ambulatoriale di diagnostica per immagini senza uso di grandi macchine.

Deve precisarsi che la detta società, ARS Radiologica s.r.l., all'esito di un pregresso contenzioso, definito da questa Sezione con la sentenza n. 4190/2016 (e in sede di ottemperanza dalla sentenza n.1827/2018), aveva conseguito il parere di compatibilità all'installazione delle suddette apparecchiature di cui alla determinazione n. 38 del 27 febbraio 2017, che escludeva, al contempo, espressamente la possibilità di conseguire l'accreditamento per saturazione del relativo fabbisogno.



In forza di tale parere veniva rilasciata dal Comune di Ruffano, in data 28.7.2017, l'autorizzazione alla realizzazione del programmato ampliamento mediante installazione di 2 grandi macchine (1 TAC e 1 RM).

Con la menovata determinazione della Regione Puglia n. 103/2019, oggetto di impugnativa in prime cure, la Regione Puglia dava rilievo al mutamento del quadro normativo e, in particolare, alla L.R. n. 9 del 2 maggio 2017 che, innovando rispetto al pregresso quadro normativo, prevedeva, nella versione *ratione temporis* applicabile, cioè precedente alla modifica di cui alla L.R. 30 novembre 2019 n. 52, che “3. L'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate”.

In sintesi, nella declinazione del nuovo principio normativo la Regione dava rilievo al fatto che, nel caso di strutture già accreditate, le modifiche in ampliamento - inclusa quella qui in rilievo alla stregua di quanto previsto dall'articolo 5 comma 2 della medesima legge - erano dispensate dall'apprezzamento sulla funzionalità delle implementazioni infrastrutturali rispetto agli indirizzi della programmazione regionale.

E proprio contro questo automatismo abilitativo si poneva il nucleo principale delle contestazioni mosse dall'Istituto Santa Chiara S.r.l. con l'atto introduttivo del presente giudizio.

1.1. Ars Radiologica S.r.l., da parte sua, dopo aver eccepito l'infondatezza del ricorso principale, proponeva ricorso incidentale, poi integrato da motivi aggiunti, impugnando la determinazione della Regione Puglia n. 91/2010 con cui era stato concesso l'accredimento istituzionale all'Istituto Santa Chiara S.r.l. per la diagnostica per immagini con uso di g.m. (1 TAC e 1 RMN da 1,5 Tesla), lamentando la mancata disponibilità dell'immobile e la saturazione già a quella data del relativo fabbisogno.

1.2. Si costituiva in giudizio la Regione Puglia, contestando sia il ricorso principale che quello incidentale e chiedendo il rigetto delle domande.

2. Con sentenza n. 784/2021, il TAR per la Puglia ha accolto il ricorso principale nella parte relativa all'azione di annullamento e, per l'effetto, ha annullato la determinazione regionale n. 103/2019, respingendo al contempo la domanda risarcitoria; il giudice di prime cure ha, poi, dichiarato irricevibile il ricorso incidentale.

2.1. Segnatamente, il TAR ha, anzitutto, evidenziato che, con sentenza della Corte Costituzionale n. 36 del 12 marzo 2021, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017, nella versione, non applicabile al caso di specie, derivante dalla modifica di cui alla L.R. n. 52/2019. L'art. 49 della L.R. n. 52/2019 aveva, infatti, modificato il comma 3 dell'art. 19, prevedendo che l'eccezione alla regola della programmazione regionale si verificasse in tre casi, tra i quali, per quanto qui di interesse, quello della “3.1. (...) autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.)”.

2.2. Pur non essendo sottoposta all'attenzione della Corte la versione dell'articolo 19 citato, qui applicabile *ratione temporis*, il TAR riteneva che i principi affermati dalla Consulta dovessero orientarne l'interpretazione concludendo nel senso che “l'ampliamento” contemplato dal combinato disposto dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017 - nella versione all'epoca vigente - e dell'art. 5, comma 2 della L.R. n. 9/2017 non potesse essere interpretato nel senso che le prestazioni diagnostiche con g.m. fossero meramente aggiuntive rispetto a quelle senza g.m., dovendosi piuttosto ritenere che l'ampliamento suscettibile di consentire la deroga - in quanto, per l'appunto, meramente aggiuntivo - implicasse la stessa natura delle prestazioni per le quali vi era stato l'originario accreditamento, evenienza qui non in rilievo.

3. Con ricorso depositato in data 10.06.2021, ha proposto appello la società ARS Radiologica s.r.l., chiedendo la riforma della sentenza suddetta, previa sospensione della relativa esecutività anche mediante adozione di misure cautelari monocratiche.

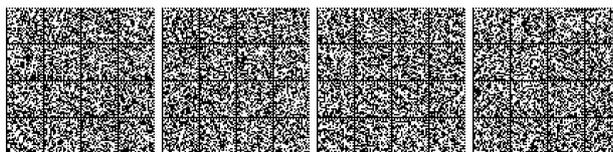
3.1. L'appellante principale, in particolare, ha articolato seguenti motivi di ricorso:

a) “Inammissibilità del ricorso introduttivo”.

L'Istituto Santa Chiara s.r.l. non sarebbe legittimato al ricorso, non potendo far leva sul proprio accreditamento ottenuto in sovrannumero per lamentare un'analogha soprannumerarietà dell'accredimento concesso ad Ars Radiologica S.r.l. Il TAR avrebbe dovuto esaminare tale rilievo, qualificabile come eccezione pregiudiziale, a prescindere dalla ritenuta tardività del ricorso incidentale;

b) “Erronea declaratoria di tardività della impugnazione recata dal ricorso incidentale”.

Il TAR avrebbe erroneamente ritenuto tardivo il ricorso incidentale senza considerare che in nessun modo l'accredimento dell'Istituto Santa Chiara S.r.l. costituisce elemento di saturazione del fabbisogno opposto dalla Regione ad Ars Radiologica S.r.l. siccome rilasciato in sovrannumero;



c) Fondatezza del ricorso incidentale di primo grado.

L'istanza del 2006, presentata dall'Istituto Santa Chiara S.r.l. per ottenere i successivi provvedimenti di rilascio del parere di compatibilità e di accreditamento, sarebbe priva degli elementi essenziali. Conseguentemente, i pareri di compatibilità rilasciati all'Istituto nel 2007 sarebbero illegittimi, in quanto al momento della presentazione delle relative istanze l'Istituto non sapeva neppure dove avrebbe potuto realizzare e svolgere l'attività, non avendo la disponibilità dell'immobile.

d) Carenza di interesse dell'Istituto Santa Chiara S.r.l. al ricorso introduttivo di primo grado.

A seguito dell'accreditamento di Ars Radiologica S.r.l., l'Istituto Santa Chiara s.r.l. non solo non avrebbe subito alcun nocumento, ma avrebbe addirittura incrementato il suo budget a seguito degli addendum contrattuali stipulati con la ASL Lecce. Non vi sarebbe, pertanto, alcun danno e dunque alcun interesse dell'Istituto all'impugnazione proposta.

e) Errata statuizione nel merito.

Con la sentenza appellata, il giudice di prime cure avrebbe operato un'errata lettura abrogante dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017. Tale disposizione, nel testo anteriore alle modifiche successivamente introdotte, legittimamente consentirebbe ad Ars Radiologica s.r.l. di ottenere l'accreditamento per la diagnostica per immagini con uso di g.m. Il TAR avrebbe, peraltro, omesso di considerare che l'accreditamento di Ars Radiologica s.r.l. si fonda anche su altre distinte e concorrenti previsioni normative, ciascuna idonea a legittimarlo, vale a dire l'art. 3, comma 32, della L.R. n. 40/2007; gli artt. 24 e 25 L.R. n. 9/2017.

4. Con appello incidentale, depositato in data 22.06.2021, l'Istituto Santa Chiara S.r.l., dopo aver eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello principale, ha, a sua volta, impugnato la decisione di primo grado sulla scorta delle seguenti deduzioni censoree:

a) “ *Error in procedendo e in iudicando*. Violazione, falsa ed errata applicazione dell'art. 24 della L.R. n. 09117. Errata enunciazione del rapporto tra giudicato e *ius superveniens* nel caso specifico. Violazione del principio di intangibilità del giudicato disceso sulle sentenze n. 4190/16 e 1827/18. Nullità conseguente”.

Il TAR avrebbe errato nel ritenere non dirimenti, siccome superate dalle sopravvenute modifiche normative, le sentenze di questa Sezione nn. 4190/2016 e 1827/2018. La verifica di compatibilità rilasciata con determinazione n. 38/2017 escludeva la possibilità di accreditare la struttura di Ruffano di Ars Radiologica s.r.l. per mancanza di fabbisogno e tale statuizione risulta confermata dal Consiglio di Stato con le pronunce predette. Ciò renderebbe nullo il provvedimento di accreditamento gravato in prime cure per violazione del giudicato;

b) “*Error in procedendo e in iudicando*. Violazione, falsa ed errata applicazione dell'art. 8 ter e quater del Dlgs 502/92. Errata enunciazione del principio di necessaria funzionalità dell'accreditamenti al fabbisogno”.

Il TAR avrebbe errato nel ritenere che, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017, “l'ampliamento suscettibile di consentire la deroga (...) sia quello che ha la stessa natura delle prestazioni per le quali vi è stato l'originario accreditamento”. Anche l'ampliamento della stessa attività già oggetto di accreditamento, infatti, sarebbe soggetta ad una necessaria verifica di compatibilità. La sentenza appellata, dunque, dovrebbe essere riformata nella parte in cui ritiene che l'ampliamento della stessa attività già accreditata deroghi al principio della funzionalità dell'accreditamento con il fabbisogno;

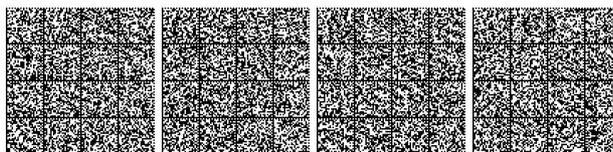
c) “*Error in procedendo e in iudicando*. Grave difetto di istruttoria e motivazione. Omessa ed errata pronuncia in ordine a fatti rilevanti, decisivi ai fini del decidere. Immotivato rigetto della domanda risarcitoria”.

Il TAR avrebbe errato laddove ha ritenuto di non poter accogliere l'istanza risarcitoria dell'Istituto Santa Chiara s.r.l. La riduzione del tetto di spesa assegnato all'Istituto per gli anni 2019 e 2020 sarebbe dipesa dall'accreditamento di Ars Radiologica s.r.l. Il danno economico risarcibile sarebbe pari alla decurtazione del budget per prestazioni TAC e RMN in regime di accreditamento che l'Istituto ha dovuto subire dall'anno 2019 in poi. Il nesso causale tra l'atto impugnato e il danno lamentato sarebbe dimostrato dallo spostamento di risorse conseguente all'accreditamento di Ars Radiologica s.r.l. La colpa dell'Amministrazione consisterebbe nella violazione del d.lgs. n. 502/1992, nonché nell'inerzia perpetrata anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 36/2021. Andrebbe altresì riformata la statuizione relativa alla disposta compensazione delle spese di lite.

5. Aderendo all'appello principale solo nella parte in cui rivendica la legittimità della determinazione n. 103/2019 di accreditamento della struttura gestita da Ars Radiologica s.r.l., anche la Regione Puglia, con atto depositato in data 02.07.2021, ha proposto appello incidentale, articolando i seguenti motivi di gravame:

a) “Violazione art. 19, comma 3, L.R. 9/2017 *ratione temporis* applicabile - violazione art. 2 lett. k) L. R. 9/2017 - Violazione art. 5 L.R. 9/2017 - Violazione art. 24 L. R. 9/2017 - motivazione carente, illogica e contraddittoria”.

Il giudice di prime cure avrebbe errato laddove ha esteso gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 36/2021 anche al testo dell'art. 19, comma 3, della L.R. n. 9/2017 nella versione precedente alla modifica normativa



introdotta dall'art. 49 L.R. n. 52/2020, oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale. In ogni caso, l'accredito sarebbe stato concesso ad Ars Radiologica s.r.l. anche sulla base della deroga al regime di sospensione degli accreditamenti ed al criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale dettati dall'art. 24, comma 1, L.R. n. 9/2017, perfettamente applicabile al caso di specie.

Per il resto, la Regione Puglia ha sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza tanto delle altre censure dell'appello principale, quanto dell'appello incidentale.

6. Con successive memorie depositate in giudizio Ars Radiologica S.r.l. e l'Istituto Santa Chiara S.r.l. hanno ribadito le proprie censure e replicato alle difese avversarie.

7. Con decreto presidenziale n. 3191/2021, è stata accolta l'istanza di concessione della tutela cautelare monocratica e, per l'effetto, sospesa l'esecutività della sentenza appellata fino alla camera di consiglio dell'8 luglio 2021.

7.1. Con ordinanza n. 3789/2021, questa Sezione, rilevato che "le questioni devolute all'attenzione del Collegio, ivi inclusi i profili di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017 nella versione applicabile *ratione temporis*, si rivelano complesse e meritevoli di approfondimento nell'appropriata sede di merito; nelle more e in una valutazione comparativa dei contrapposti interessi, deve accordarsi prevalenza, nel solco delle coordinate già tracciate con decreto monocratico n. 3191/2021 le cui argomentazioni devono intendersi qui richiamate, alle esigenze azionate dall'appellante principale che si pongono a presidio della conservazione della efficacia dei titoli abilitativi (*id est* accreditamento) già in godimento (e annullati dal TAR) anche per le ricadute che ne derivano in termini di maggiore ampiezza e continuità assistenziale dei servizi resi all'utenza", ha accolto l'istanza cautelare e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività della sentenza appellata.

7.2. Nelle successive memorie depositate in vista dell'udienza di merito, le parti hanno preso atto della recente, ulteriore sentenza della Corte Costituzionale n. 195/2021 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 L.R. n. 18/2020, che aveva sostituito l'ultimo periodo dell'art. 9, comma 3, L.R. n. 9/2017, prevedendo che, "ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale".

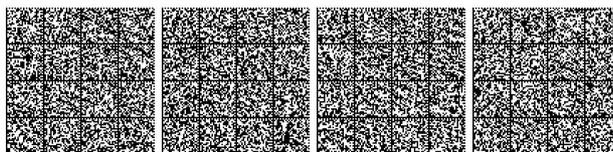
Secondo la Regione Puglia ed Ars Radiologica S.r.l., neppure tale pronuncia sarebbe dirimente ai fini del giudizio, in quanto la normativa applicabile al caso di specie andrebbe evinta dall'originario disposto dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017, nel testo vigente prima delle modifiche del 2019 e del 2020, non inficiato in alcun modo dalle decisioni della Corte Costituzionale. Ars Radiologica s.r.l., inoltre, ha sottolineato l'impossibilità che una pronuncia di incostituzionalità concernente una norma nella sua versione successiva possa automaticamente travolgere una norma diversa e precedente: se per norme tra loro strettamente connesse come quelle oggetto delle due pronunce della Consulta sono stati ritenuti necessari due autonomi giudizi, ciò dovrebbe valere a maggior ragione per la norma precedente di contenuto significativamente diverso da quelle successive.

Ad avviso dell'Istituto Santa Chiara S.r.l., al contrario, il testo originario dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017, sulla base del quale è stato concesso l'accredito ad Ars Radiologica s.r.l., esprimeva lo stesso identico criterio di accreditamento censurato dalla Consulta con le sentenze nn. 36/2021 e 195/2021. Le sentenze di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, avendo effetto retroattivo, comporterebbero l'illegittimità dell'accredito concesso ad Ars Radiologica s.r.l. per radicale contrasto con l'impianto normativo del d.lgs. n. 105/1992. La sentenza appellata, dunque, meriterebbe di essere confermata nella parte in cui ha disposto l'annullamento del predetto accreditamento. In subordine, dovrebbe essere promossa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017 nella sua versione originaria.

7.3. All'udienza del 16.12.2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Questa Sezione, con sentenza non definitiva, n. 8467 del 21.12.2021, dopo aver respinto le eccezioni sollevate in rito, ha passato in rassegna le plurime doglianze veicolate con gli appelli, principale e incidentale, proposti dalle parti, giudicandole non fondate (con riserva di pronuncia sulla domanda risarcitoria) ad eccezione, e per il solo profilo rescindente, del motivo di gravame articolato dall'appellante principale, Ars radiologica s.r.l., ripreso anche nell'appello incidentale della Regione Puglia, con il quale la suddetta parte lamentava l'erroneità della opzione esegetica privilegiata dal giudice di prime cure dell'art. 19, comma 3, della legge regionale della Puglia n. 9/2017 nella formulazione vigente al momento dell'accredito di Ars Radiologica s.r.l. (intervenuto con determina n. 103 del 29.4.2019) e, dunque, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della L.R. 30 novembre 2019, n. 52 e 9 comma 1 della L.R. 7 luglio 2020, n. 18, dichiarate costituzionalmente illegittime rispettivamente con sentenza del 9 febbraio - 12 marzo 2021, n. 36 e con sentenza 22 settembre - 15 ottobre 2021, n. 195.

9. Il Collegio ha, invero, ritenuto, da un lato, che la soluzione ermeneutica privilegiata dal giudice di prime cure della richiamata disposizione, dettata dalla necessità di offrirne una lettura costituzionalmente orientata, non fosse compatibile con il suo significato letterale e, dall'altro, che il relativo contenuto precettivo, costruito coerentemente con tale



significato, ponesse la norma in conflitto con i principi fondamentali che reggono il d. lgs. 502/1992, per come declinati dalla Corte Costituzionale, proprio in relazione alla legislazione della Regione Puglia, nelle sentenze del 9 febbraio - 12 marzo 2021, n. 36 e del 22 settembre - 15 ottobre 2021, n. 195, dando dunque luogo ad una questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata della norma in argomento per contrasto con il disposto di cui all'art. 117 comma 3 Cost., questione che viene sollevata con la presente ordinanza.

10. Nel dar conto del suddetto approdo decisorio s'impone preliminarmente, ai fini del suo corretto inquadramento, la preliminare ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

10.1. A tali fini, mette conto evidenziare che l'accreditamento di Ars Radiologica S.r.l. è stato concesso con determina n. 103 del 29.4.2019 e, dunque, sulla base di quanto *ratione temporis* stabilito dall'art. 19, comma 3, della L.R. della Regione Puglia n. 9/2017, ai sensi del quale "L'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'art. 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate".

I casi di "modifiche, ampliamento e trasformazione" di cui all'art. 5, comma 2, della medesima L.R. n. 9/2017, specificamente individuate dal legislatore nella versione della norma applicabile *ratione temporis* sono: "2.1. gli ampliamenti di strutture già esistenti e autorizzate, in essi compresi: 2.1.1. l'aumento del numero dei posti letto, posti letto - tecnici e grandi apparecchiature rispetto a quelli già autorizzati; 2.1.2. l'attivazione di funzioni sanitarie e/o socio-sanitarie aggiuntive rispetto a quelle già autorizzate; 2.2. la trasformazione di strutture già esistenti e specificamente: 2.2.1. la mod(fica della tipologia (disciplina) di posti letto rispetto a quelli già autorizzati; 2.2.2. la modifica di altre funzioni sanitarie e/o socio sanitarie già autorizzate; 2.2.3. il cambio d'uso degli edifici, finalizzato a ospitare nuove funzioni sanitarie o sociosanitarie, con o senza lavori; 2.2.4. l'adattamento delle strutture già esistenti e la loro diversa utilizzazione; 2.3. il trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate. "

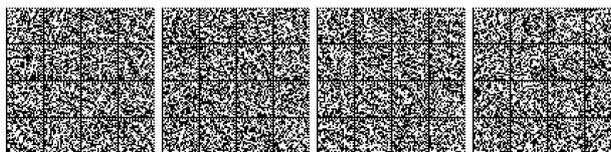
10.2. L'installazione di grandi macchine all'interno della medesima struttura di Ars Radiologica S.r.l., già accreditata per l'erogazione di prestazioni di radiologia tradizionale, sussumibile anche nella previsione di cui all'art. 5 comma 2.1.1, integrava anche la distinta fattispecie relativa a "l'attivazione di funzioni sanitarie e/o socio-sanitarie aggiuntive rispetto a quelle già autorizzate" ai sensi dell'art. 5, comma 2, punto 2.1.2.

Conseguentemente, nell'economia della disciplina di riferimento applicabile *ratione temporis*, l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio conseguita da Ars Radiologica s.r.l. per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine, inserendosi nel contesto di un ampliamento di una struttura già accreditata per la radiologia tradizionale, assurgeva a vicenda giuridica idonea a generare effetti vincolanti anche ai fini del rilascio dell'accreditamento, a prescindere dal criterio della funzionalità rispetto alla programmazione regionale.

10.3. Pur tuttavia il TAR ha ritenuto che il suddetto approdo ermeneutico dovesse essere corretto a seguito di una lettura costituzionalmente orientata della norma, all'uopo valorizzando i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 36 del 12 marzo 2021, riferita alle modifiche introdotte nel suindicato impianto regolatorio con l'art. 49 comma 1 della L.R. della Regione Puglia del 30 novembre 2019, n. 52.

Tale ultima disposizione ha, invero, modificato il comma 3 dell'art. 19, prevedendo che l'eccezione alla regola della verifica di compatibilità con gli indirizzi della programmazione regionale si verifica in tre casi, tra i quali, per quanto qui di interesse, quello della "3.1. (...) autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.)" all'uopo precisando che "Nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività".

La Corte Costituzionale, con sentenza 9 febbraio - 12 marzo 2021, n. 36, ha, però, dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma 1 dell'art. 49, della L.R. n. 52/2019, a tali fini evidenziando che "In ciascuna delle tre ipotesi di deroga viene in rilievo, infatti, un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento ed enunciando all'opposto il principio secondo cui "le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8- ter, comma 3" (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce le parti della disposizione che prevedono le già richiamate tre deroghe, e che - nel periodo finale - ne ribadiscono l'operatività".



10.4. Il giudice di prime ha, dunque, ritenuto che le modifiche introdotte dall'art. 49 della L.R. n. 52/2019, rispetto alla *res controversa*, costituissero uno sviluppo esplicativo del principio già contenuto nell'originaria versione della norma e, recependo gli arresti ermeneutici compendati nella suindicata decisione della Consulta, ha ritenuto che "l'ampliamento" contemplato dal combinato disposto dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017 - nella versione a suo tempo applicabile - e dall'art. 5, comma 2, L.R. n. 9/2017, non possa essere interpretato - risultando altrimenti incostituzionale la relativa disciplina - "nel senso che le prestazioni diagnostiche con g.m. siano meramente aggiuntive rispetto a quelle senza g.m., dovendosi piuttosto ritenere che l'ampliamento suscettibile di consentire la deroga - in quanto, per l'appunto, meramente aggiuntivo - abbia la stessa natura delle prestazioni per le quali vi è stato l'originario accreditamento".

10.5. Il suddetto approdo esegetico è stato ritenuto da questo Collegio, con la decisione non definitiva suindicata, non condivisibile in quanto espressione di una non consentita torsione del contenuto precettivo della norma che, sebbene dettata dalla necessità di salvaguardarne la compatibilità con la Costituzione, si rivela non compatibile con il suo effettivo significato, quale evincibile dall'applicazione degli ordinari canoni ermeneutici.

Il Collegio non ignora che il giudice *a quo* è tenuto a vagliare ogni possibilità di interpretare la disposizione in modo conforme al dettato costituzionale, pur tuttavia, nel caso di specie, tale sforzo esegetico incontra un impedimento insuperabile nel tenore letterale delle disposizioni normative qui in rilievo che, nella loro univocità precettiva, non danno luogo a dubbi di sorta siccome non suscettive di ragionevoli letture alternative.

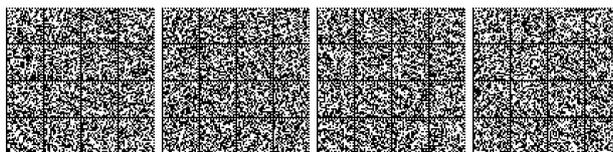
E, invero, è sufficiente a tal riguardo rilevare che, nell'impianto regolatorio della richiamata disciplina di settore, nella versione *ratione temporis* applicabile e per come sopra ricostruito, non è affatto necessario, per rendere operativa la deroga al criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, che le prestazioni per cui si chiede l'ampliamento abbiano la stessa natura di quelle per cui si è ottenuto l'accreditamento, locuzione oltretutto rimasta nelle sue implicazioni conformative e applicative del tutto inesplorata nella decisione di primo grado. Il giudice di prime cure ha, invero, del tutto obliato la circostanza che nel suindicato contesto normativo il significato delle accezioni "modifiche, ampliamento e trasformazione" delle strutture sanitarie è stato fatto oggetto di diretta definizione da parte del legislatore siccome espressamente declinato all'art. 5, comma 2, L.R. n. 9/2017, cui l'art. 19, comma 3, della medesima legge regionale, rinvia, di guisa che non è possibile sovrapporre al vincolante contenuto dei relativi precetti un'autonoma perimetrazione contenutistica avulsa dalle indicazioni direttamente evincibili da tali precetti.

E giova qui ribadire che la disposizione di cui all'art. 5 comma 2.1. testualmente contempla nella relativa elencazione, tra l'altro, "l'aumento del numero dei posti letto, posti letto - tecnici e grandi apparecchiature rispetto a quelli già autorizzati" (al comma 2.1.1.) e "l'attivazione di funzioni sanitarie e/o socio-sanitarie aggiuntive rispetto a quelle già autorizzate" (al comma 2.1.2) di guisa che la lettura offerta dal TAR si pone in frontale contrasto con lo stesso valore semantico delle proposizioni letterali che compongono le suindicate previsioni normative, finendo con l'accreditare - per effetto dell'aggiunta di un'eccezione all'ampio ambito operativo delle suindicate previsioni normative - un'interpretazione parzialmente abrogatrice di tali disposizioni che, viceversa, collocano, in virtù del chiaro tenore letterale delle proposizioni che le compongono, la fattispecie qui in rilievo nell'elencazione delle ipotesi di "ampliamento" valorizzate in chiave derogatoria dall'art. 19 comma 3 della legge regionale 9/2017, vigente *ratione temporis*. In altri termini, non può essere revocato in dubbio, alla stregua del tenore letterale delle disposizioni passate in rassegna, che l'implementazione dell'attività già esercita con utilizzo di grandi macchine costituisca un'ipotesi di "ampliamento" della struttura già accreditata per la radiologia tradizionale, con conseguente operatività della fattispecie derogatoria contemplata nell'originaria versione dell'art. 19 comma 3 della legge regionale in argomento nella parte in cui assegnava all'intervenuto rilascio dell'autorizzazione effetti vincolanti anche ai fini dell'accreditamento a prescindere dal criterio della funzionalità rispetto alla programmazione regionale.

Alla stregua delle suindicate considerazioni, non può che ribadirsi il principio secondo cui la lettera della norma impugnata, il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 219 del 2008), non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre (*cf.* Corte Costituzionale n. 110 del 3 maggio 2012).

Sulla scorta delle suindicate considerazioni la sentenza di primo grado è stata, pertanto, *in parte qua*, riformata.

10.6. Per completezza espositiva, vale aggiungere che il legislatore regionale, con l'art. 9 comma 1 della L.R. 7 luglio 2020, n. 18, ha ulteriormente modificato l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 L.R. n. 9/2017, già modificato dall'art. 49 L.R. n. 52/2019, prescrivendo che "ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento".



La Corte Costituzionale, con sentenza 22 settembre - 15 ottobre 2021, n. 195, intervenuta successivamente alla pubblicazione della sentenza del TAR Lecce gravata in questa sede, ha dichiarato costituzionalmente illegittima anche tale disposizione, ritenendo “nuovamente integrata la violazione dell’art. 117 co 3 Cost.; e tanto a cagione della violazione del principio di autonomia dei procedimenti di autorizzazione e di accreditamento.

Deve qui conclusivamente evidenziarsi che le divise pronunce della Corte Costituzionale, riferite alle norme di modifica di cui agli artt. 49, comma 1, della L.R. 30 novembre 2019, n. 52 (dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza del 9 febbraio - 12 marzo 2021, n. 36) e 9 comma 1 della L.R. 7 luglio 2020, n. 18 (dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza 22 settembre-15 ottobre 2021, n. 195), non hanno interessato la formulazione della disposizione in argomento (*id est* art. 19 comma 3 della legge regionale del 02/05/2017, n. 9), nella versione vigente al momento dell’adozione dell’atto avverso in prime cure di guisa che la regola iuris in essa compendiata tuttora costituisce il referente normativo che regge l’odierno rapporto controverso.

Pur tuttavia, il Collegio ha ritenuto di non poter di certo ignorare che tale norma replichi il medesimo principio informatore che permeava le disposizioni summenzionate già dichiarate incostituzionali e che impinge nel non consentito automatismo, attesa la diversità dei relativi presupposti di legittimazione, tra l’autorizzazione di una struttura sanitaria e il provvedimento di accreditamento, ponendosi in tal modo in contrasto con il principio generale rinveniente dalla legislazione statale e mutuabile da una lettura sistemica degli artt. 8 bis, 8 ter e 8 quater del D.Lgs. 30/12/1992, n. 502.

11. In ragione di ciò, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all’art. 117 comma 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 3, della legge regionale della Puglia n. 9/2017 nella formulazione vigente al momento dell’accREDITAMENTO di Ars Radiologica s.r.l. (intervenuto con determina n. 103 del 29.4.2019) e, dunque, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della L.R. 30 novembre 2019, n. 52 e 9 comma 1 della L.R. 7 luglio 2020, n. 18, dichiarate costituzionalmente illegittime rispettivamente con sentenza del 9 febbraio - 12 marzo 2021, n. 36 e con sentenza 22 settembre - 15 ottobre 2021, n. 195, a mente della quale “L’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all’art. 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate”.

Si è già evidenziato come la determinazione n. 103/2019 costituisca diretto e vincolato precipitato applicativo delle previsioni derogatorie rinvenienti dall’art. 19 comma 3 della legge regionale n. 9 del 2017 che, anche nella versione sopra richiamata, pone, in presenza di strutture già accreditate per altre attività, l’obbligo dell’Amministrazione di prendere atto ai fini del rilascio di un ulteriore provvedimento di accreditamento - e senza la mediazione costitutiva di una propria autonoma e specifica valutazione quanto alla funzionalità rispetto alla programmazione regionale - della già intervenuta autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio di attività costituenti modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all’art. 5, comma 2, evenienza questa già sopra acclarata.

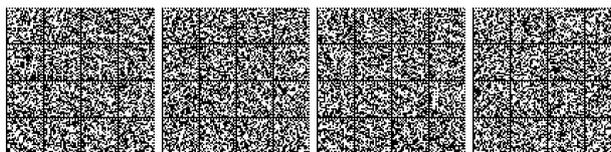
In siffatte evenienze viene, dunque, introdotta una deroga al principio generale in forza del quale l’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale.

È, infatti, finanche esplicitata nell’economia della suindicata fattispecie normativa (L’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale .... salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all’art. 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate) la circostanza che, in presenza delle condizioni derogatorie ivi espressamente previste (modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all’art. 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate), l’accREDITAMENTO risulti legato, sotto il profilo genetico, da un rapporto vincolato e automatico con il distinto e presupposto provvedimento autorizzatorio, senza che, nei suddetti casi, sull’*an* del rilascio possano in alcun modo interferire valutazioni discrezionali dell’Amministrazione nell’ambito (come avviene di norma) di un apposito procedimento amministrativo, da ritenersi viceversa indispensabile siccome forma indefettibile della funzione amministrativa.

In altri termini, in presenza delle menzionate fattispecie derogatorie, il provvedimento di rilascio dell’accREDITAMENTO si pone come misura rigorosamente attuativa di norme vincolanti che rendono la statuizione amministrativa atto dovuto ed a contenuto vincolato.

E d’altro canto, attraverso una piana lettura delle argomentazioni compendiate nello stesso preambolo della determinazione n. 103/2019, si coglie, con immediatezza, il senso dell’ineluttabilità che regge la spedizione della misura concessorio/abilitativa in argomento.

Ne deriva, per tale via, la sicura rilevanza della questione di legittimità costituzionale in quanto la decisione del presente giudizio, rispetto all’unico profilo controverso ancora da sciogliere, non può prescindere dalla valutazione della legittimità costituzionale della norma di legge sopra richiamata. L’eventuale declaratoria di illegittimità costitu-



zionale dell'art. 19, comma 3, L.R. n. 9/2017, quale unico fondamento di legittimazione della deroga di cui la Regione ha fatto applicazione, comporterebbe, infatti, l'illegittimità della suddetta determinazione n. 103/2019, che di essa costituisce diretta e immediata espressione esecutiva.

12. Si è già, inoltre, sopra evidenziata, al paragrafo 10.5. da intendersi qui richiamato, la impraticabilità dell'interpretazione costituzionalmente orientata sostenuta dal giudice di prime ovvero di qualsivoglia altra interpretazione adeguatrice stante il tenore letterale della disposizione in argomento. D'altro canto, e in via sussidiaria, deve rilevarsi che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il fatto che il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore letterale della disposizione censurata imponga un'interpretazione e ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non è ragione di inammissibilità, dato che «la verifica dell'esistenza e della legittimità di interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter fare proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità» (*ex plurimis*, sentenze n. 240 del 2018, n. 194, n. 69, n. 53, n. 42 del 2017, n. 95 del 2016, n. 221 del 2015).

Il giudice delle leggi ha, infatti, chiarito che se, dunque, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile (*cf.* Corte Costituzionale, 24/02/2017, n.42).

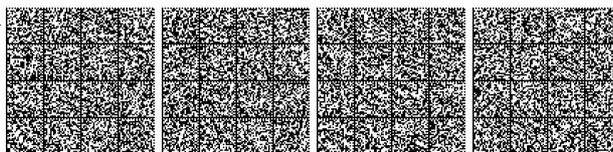
12.1. Né assume rilievo la circostanza che la norma in argomento, e vigente al momento dell'atto impugnato in prime cure, sia stata successivamente abrogata. La Corte costituzionale ha costantemente affermato la persistenza della rilevanza della questione anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia sostituita da una successiva, perché 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 (sentenze 24 aprile 2013, n. 78; 11 luglio 2012, n. 177; nonché, tra le altre, sentenze 25 novembre 2011, n. 321; 11 giugno 2010, n. 209; 28 novembre 2008, n. 391; 20 novembre 2000 n. 509). Segnatamente, in una vicenda analoga a quella qui in rilievo la Corte, nella sentenza n. 177/2021, ha precisato che «Il fatto che la norma da scrutinare sia stata sostituita da una successiva, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, non toglie di per sé rilevanza alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione precedente; questa Corte ha avuto modo di precisare in altre occasioni, infatti, che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata - o, come nella specie, dichiarata costituzionalmente illegittima - 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 (sentenza n. 209 del 2010, nonché, in precedenza, sentenza n. 509 del 2000)».

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», (*cf.* l'art. 136 Cost., e l'art. 30, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87) l'abrogazione, salvo il caso (in questo caso non ricorrente) 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), secondo cui «la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo».

D'altro canto nemmeno può essere obliato che le norme che hanno modificato l'originaria versione della disposizione sopra richiamata sono state già dichiarate costituzionalmente illegittime, come sopra già evidenziato, ingenerando così un fenomeno di reviviscenza normativa.

13. In punto di non manifesta infondatezza, ritiene il Collegio che la menzionata disposizione si ponga in contrasto con l'art. 117 comma 3 della Cost, in relazione ai principi fondamentali posti dalla legge statale in materia di tutela della salute nella specie declinati agli artt. 8, comma 4, 8 bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, per le medesime ragioni già evidenziate dal Giudice delle leggi nelle menzionate decisioni del 9 febbraio - 12 marzo 2021, n. 36 e del 22 settembre - 15 ottobre 2021, n. 195, non direttamente applicabili in quanto riferite a norme diverse da quella qui in rilievo, ma replicabili nei principi ivi affermati siccome riferiti a una fattispecie parimenti governata da una vincolante sequenza di effetti giuridici ampliativi, geneticamente collegati in via ordinaria a distinti e autonomi provvedimenti, ma qui scandita, per effetto di derogatorie previsioni normative regionali, da rigidi automatismi ingeneranti una non consentita sovrapposizione tra autorizzazione e accreditamento.

Com'è noto, la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola



le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nel reticolo delle disposizioni sopra menzionate il legislatore statale pone in rapporto di autonomia i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento di strutture sanitarie, dovendo soggiungersi che la necessità della mediazione costitutiva di un atto di accreditamento s'impone anche nel caso di ampliamento di una struttura preesistente ai sensi dell'art. 8 quater comma 7 del d. lgs. 502/1992 (arg. ex Corte Costituzionale n. 132 del 2013).

La *res controversa* oggi all'esame appare, dunque, del tutto speculare rispetto a quelle scrutinate dalle pronunce appena ricordate: viene, invero, nuovamente in rilievo una deroga incentrata su un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento.

Nel proprio percorso argomentativo il Collegio è agevolato dai summenzionati arresti decisori della Corte Costituzionale in cui è agevole cogliere i fondamentali principi che governano la materia in argomento e che possono essere così sintetizzati:

- il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute;

- nell'ambito della relativa cornice normativa occorre «distinguere [...] gli aspetti che attengono all' "autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l' "accreditamento" delle strutture autorizzate»;

- quanto all' "autorizzazione", articolata sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell'esercizio dell'attività sanitaria, è subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 7 del 2021), e al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e organizzativo e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie;

- l'accreditamento, con il quale alla struttura pubblica o privata già autorizzata è concesso lo status di soggetto erogatore di prestazioni sanitarie nell'ambito e per conto del servizio sanitario nazionale, richiede, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto);

- la differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, per come ricostruito nel vissuto della giurisprudenza di settore, mostra che per la prima i profili rilevanti «sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti», così da garantire la corretta distribuzione sul territorio «in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589). Ai fini dell'accreditamento rileva invece il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo "dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-*quater*, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*", senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto);

- nell'impianto fondamentale dei già ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, «le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-*ter*, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

14. Ed è proprio nel solco delle coordinate già tracciate dalla Corte che il Collegio ritiene indispensabile un nuovo scrutinio di costituzionalità esteso anche all'art. 19, comma 3, della L.R. n. 9/2017 della Regione Puglia, nella versione antecedente alle modifiche normative già dichiarate illegittime, non ricorrendo ostacoli di ordine strutturale e funzionale per estendere i medesimi principi sopra richiamati anche alla disposizione suddetta nella parte in cui, ai fini dell'accreditamento, delinea un meccanismo operativo del tutto analogo a quello già censurato dalla Corte siccome segnato da un rigido automatismo cui si riconnette il travaso in un distinto contesto procedimentale (*id est* accreditamento) degli effetti abilitativi rinvenienti da altro, ancorché presupposto, procedimento (finalizzato questa volta al rilascio dell'autorizzazione). Deve ritenersi, dunque, inevitabile la soluzione di affidare al Giudice delle leggi la cognizione dei divisati meccanismi distorsivi che, sul piano operativo, infirmano la costituzionalità delle norme in esame.

Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti processuali alla Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) così provvede:*

— *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 117 comma 3 della Costituzione, dell'art. 19, comma 3, della legge regionale della Puglia n. 9/2017 nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della L.R. 30 novembre 2019, n. 52 e 9 comma 1 della L.R. 7 luglio 2020;*

— *dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

— *sospende il giudizio in corso;*

— *dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente della Giunta regionale della Regione Puglia e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Puglia.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:*

Massimiliano Nocelli, Presidente FF;

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere;

Giovanni Pescatore, Consigliere;

Ezio Fedullo, Consigliere.

*Il presidente:* NOCELLI

*L'estensore:* MAIELLO

22C00031

**N. 14**

*Ordinanza dell'8 febbraio 2022 del Tribunale di Rieti nel procedimento civile promosso da M. P. c/INPS - Istituto Nazionale Previdenza Sociale*

**Previdenza e assistenza - Pensioni - Soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo (nella specie, attività libero professionale di architetto) subordinata all'iscrizione ad un albo, ma non iscritti alla relativa Cassa previdenziale di categoria, essendo già iscritti in altra forma di previdenza obbligatoria in ragione di altra attività esercitata - Previsione che, in base all'interpretazione del diritto vivente, dispone nei confronti di costoro l'obbligatoria iscrizione alla Gestione separata presso l'INPS.**

- Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 2, comma 26; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.

TRIBUNALE ORDINARIO DI RIETI

SEZIONE CIVILE - SETTORE LAVORO

Il Tribunale di Rieti, in persona del giudice, dott. Rosario Carrano, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 25 gennaio 2022, ha pronunciato la seguente Ordinanza ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 nella causa civile iscritta al n. ... del Ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2021, vertente tra M. P., elettivamente domiciliato in Rieti, via Garibaldi, n. 264/E, presso lo studio dell'avv. Chiara Mestichelli, che lo rappresenta e difende unitamente



all'avv. Roberto Santoboni, giusta procura in atti - Ricorrente e I.N.P.S - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del direttore *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Rieti, alla via Cintia n. 42, presso l'Ufficio legale della sede Inps di Rieti, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Carolla; Convenuto.

### 1. - Premessa.

Il sig. P. M. è un architetto, iscritto all'Albo degli architetti di ... sin dal ..., che svolge attività libero professionale in maniera abituale, ma non esclusiva, in quanto svolge contemporaneamente attività di lavoro subordinato quale dipendente a tempo indeterminato presso il Ministero dell'Istruzione in qualità di docente in istituto scolastico superiore.

Dal punto di vista previdenziale, il sig. P. M., è iscritto alla gestione dei lavoratori subordinati presso l'Inps in relazione all'attività di pubblico dipendente, mentre, con riguardo all'attività libero professionale di architetto, è iscritto al relativo albo professionale, ma non anche all'ente previdenziale di categoria (Inarcassa), nei cui confronti versa solamente un contributo integrativo sulla base dei redditi regolarmente dichiarati ogni anno, come previsto dal relativo statuto e regolamento.

Tuttavia, con nota del ..., comunicata in data ..., l'Inps ha provveduto ad iscrivere d'ufficio l'arch. M. alla propria Gestione separata ai sensi dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, richiedendo quindi il pagamento dei relativi contributi previdenziali per l'anno 2012, calcolati in complessivi euro 2.601,24, oltre all'applicazione delle sanzioni calcolate ai sensi dell'art. 116, comma 8, lettera b, legge n. 388/2000, relativo alla fattispecie di evasione contributiva.

Avverso tale nota, l'arch. M. ha proposto ricorso amministrativo in data ..., successivamente respinto con provvedimento dell'...

Con ricorso depositato in data ..., l'arch. M. ha agito in giudizio nei confronti dell'Inps proponendo una domanda di accertamento negativo dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata presso l'Inps per l'anno 2012, con relativa richiesta di cancellazione. In subordine, ha chiesto di annullare le sanzioni e gli interessi applicati nella nota impugnata per insussistenza dei relativi presupposti e, in ulteriore subordine, di ridurre le stesse ricalcolandone gli importi nella misura di legge.

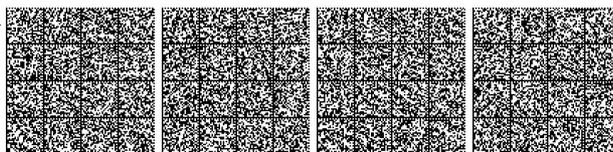
Con il medesimo ricorso, inoltre, il ricorrente ha formulato apposita istanza con la quale ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge n. 98 del 2011, per come interpretato dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (c.d. diritto vivente) per violazione degli articoli 2, 3, 38 e 53 della Costituzione, nonché per la violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, nella parte in cui prevede, secondo la detta interpretazione, l'obbligatoria iscrizione alla Gestione separata presso l'Inps e il versamento della relativa contribuzione previdenziale da parte del libero-professionista che svolga, contestualmente, anche altra attività lavorativa e che abbia, per essa, anche altra posizione previdenziale obbligatoria.

A sostegno del proprio ricorso, ha dedotto, in sintesi: l'insussistenza dei presupposti per l'iscrizione nella gestione separata Inps ex art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995, tenuto conto della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98 del 2011, in quanto l'obbligo di iscrizione alla gestione separata sussisterebbe solamente per quei professionisti per i quali non esiste un albo professionale; che, nel caso di specie, troverebbe applicazione il comma 25, dell'art. 2, legge 8 agosto 1995, n. 335 e non già il comma 26; che in ogni caso il versamento del contributo integrativo avrebbe natura previdenziale, con la conseguenza di dover ritenere assolto al proprio obbligo contributivo ai sensi dell'art. 1, della legge n. 133 del 2011, di modifica dell'art. 8 del decreto legislativo n. 103 del 1996, nonché dell'art. 26 del regolamento Inarcassa; che tale interpretazione della suddetta normativa è stata costante e pacifica per ventidue anni, confermata sia dalla giurisprudenza di merito che di legittimità, fino al revirement operato con le sentenze n. 30344 e 30345 del 2017 della Suprema Corte di cassazione, che invece ha disatteso tale precedente e consolidato orientamento sancendo la sussistenza dell'obbligo di iscrizione nella gestione separata anche dei professionisti iscritti in albi che versino il solo contributo integrativo.

Con memoria tempestivamente depositata, si è costituito l'Inps che ha chiesto il rigetto del ricorso, sulla base del consolidato orientamento della Suprema Corte di cassazione secondo cui l'unica contribuzione idonea ad escludere l'obbligo dall'iscrizione alla gestione separata è solamente quella diretta alla costituzione di una futura prestazione pensionistica, con la conseguenza che ciò non si riscontra con il versamento del solo contributo integrativo.

### 2. - La rilevanza della questione.

I fatti di causa, per come descritti in premessa, sono pacifici e non contestati.



Pertanto, l'unica questione giuridica che viene in rilievo nel caso di specie concerne l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata presso l'Inps degli ingegneri e degli architetti, già iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, i quali non possono iscriversi ad Inarcassa, alla quale versano esclusivamente un contributo integrativo in quanto iscritti agli albi, a cui, però, non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio.

Tale questione è stata già decisa dalla Suprema Corte di cassazione con le sentenze. nn. 30344 del 2017, n. 30345 del 2017, n. 32167 del 2018, e innumerevoli successive conformi, con le quali si è affermata la sussistenza dell'obbligo in discorso, facendo applicazione dell'art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995 e della relativa norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98 del 2011.

Applicando il suddetto consolidato orientamento giurisprudenziale (c.d. diritto vivente) alla fattispecie in esame, si dovrebbe necessariamente addivenire al rigetto del ricorso.

Tuttavia, si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995 e della relativa norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98 del 2011, per come interpretati dal diritto vivente.

A tal riguardo, infatti, deve osservarsi che per la definizione del giudizio occorre necessariamente fare applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, non sussistendo altre questioni preliminari o pregiudiziali che potrebbero condurre ad un diverso esito del giudizio.

Dalla risoluzione della suddetta unica questione, infatti, dipende l'esito del giudizio: se la questione dovesse essere ritenuta fondata, ne conseguirebbe l'accoglimento del ricorso mediante la dichiarazione dell'insussistenza dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata e la non debenza del relativo contributo; se, invece, la questione dovesse essere ritenuta infondata, ne deriverebbe inevitabilmente il rigetto del ricorso, conformemente al consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (c.d. diritto vivente).

Pertanto, l'incidente di costituzionalità si presenta nel caso di specie come assolutamente rilevante e logicamente preliminare alla definizione della causa, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

### 3. - Interpretazione costituzionalmente orientata. Esclusione.

In secondo luogo, quanto all'onere del giudice *a quo* di tentare preliminarmente la via della interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di cui si dubita la conformità a Costituzione, in applicazione del principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme ai parametri costituzionali invocati, deve osservarsi come, nel caso di specie, una simile alternativa risulti del tutto preclusa alla luce dell'esistenza di un orientamento della giurisprudenza di legittimità assolutamente consolidato e granitico tale da costituire il diritto vivente di cui si chiede, con la presente ordinanza, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali invocati.

Al riguardo, infatti, va richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali. Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (Corte costituzionale n. 180 del 2021, n. 95 del 2020, n. 141 del 2019, n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015).

Le suddette considerazioni, inoltre, inducono anche ad escludere una eventuale inammissibilità della questione per la richiesta di un mero avallo interpretativo (Corte costituzionale n. 1 del 2021, n. 240 del 2016).

Pertanto, sulla sussistenza di un diritto vivente nei termini suindicati non sussistono dubbi. Infatti, l'orientamento inaugurato da Cassazione civ., sez. lav., 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345 è stato successivamente confermato, tra le altre, da Cassazione 18 gennaio 2018, n. 1172, Cassazione 23 gennaio 2018, n. 1643 e Cassazione 30 gennaio 2018, n. 2282, per poi essere ulteriormente confermato ed approfondito, con ampia ed articolata motivazione, da Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166 (relativa a ingegneri e architetti) e n. 32167 (relativa agli avvocati). A tali ampie ed approfondite motivazioni, hanno poi fatto riferimento tutte le successive ed innumerevoli pronunce conformi (*cf.*, tra le tante, Cassazione 17 dicembre 2018, n. 32608; Cassazione 21 dicembre 2018, n. 33313, Cassazione 11 gennaio 2019, n. 519, Cassazione 8 febbraio 2019, n. 3799, Cassazione 10 gennaio 2020, n. 7485, Cassazione 27 gennaio 2020, n. 1827, Cassazione 3 luglio 2020, n. 13649, Cassazione 14 gennaio 2021, n. 477 e n. 478, Cassazione 18 febbraio 2021, n. 4419, Cassazione 3 marzo 2021, n. 5826, Cassazione 15 marzo 2021, n. 7227, Cassazione 19 aprile 2021, n. 10268).

Ritenuta, quindi, la rilevanza della questione e l'impraticabilità di una diversa interpretazione in presenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale, occorre procedere ad individuare esattamente le disposizioni vizzate la illegittimità costituzionale e ad esaminare i motivi che paiono essere non manifestamente infondati in relazione ai parametri costituzionali che vengono in rilievo.



A tal fine, occorre preliminarmente esporre in maniera compiuta il quadro normativo di riferimento.

#### 4. - Quadro normativo di riferimento e sua evoluzione.

La legge 4 marzo 1958, n. 179 ha istituito la Cassa nazionale di previdenza a favore degli ingegneri e architetti (Inarcassa), avente in origine personalità giuridica di diritto pubblico (art. 1), successivamente privatizzata in base al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

Con specifico riferimento alla posizione previdenziale del libero professionista iscritto all'albo di architetto, ma già iscritto ad altra forma di previdenza obbligatoria in relazione ad altra attività esercitata, come nel caso di specie, la legge 11 novembre 1971, n. 1046, art. 2, novellando la legge 4 marzo 1958, n. 179, art. 3, ha previsto che «Sono iscritti alla Cassa tutti gli ingegneri ed architetti che possono per legge esercitare la libera professione. A decorrere dal 1° gennaio 1972 sono esclusi dalla iscrizione alla Cassa gli ingegneri ed architetti iscritti a forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata».

L'esclusione dall'iscrizione alla Cassa per i professionisti già iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie in relazione ad altra attività esercitata è stata poi ribadita dalla legge 3 gennaio 1981, n. 6, recante «Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti», che con il suo art. 21, comma 5, ha confermato che «Sono esclusi dall'iscrizione alla Cassa ai sensi dell'art. 2 della legge 11 novembre 1971, n. 1046, gli ingegneri e gli architetti iscritti a forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata».

Inoltre, la stessa legge 3 gennaio 1981, n. 6, con il suo art. 10, rubricato «Contributo integrativo», ha disposto che «A partire dal 1° gennaio del secondo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge, tutti gli iscritti agli albi di ingegnere e di architetto devono applicare una maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi rientranti nel volume annuale d'affari ai fini dell'IVA e versarne alla Cassa l'ammontare indipendentemente dall'effettivo pagamento che ne abbia eseguito il debitore. La maggiorazione è ripetibile nei confronti di quest'ultimo».

Sulla base di tali disposizioni, quindi, è del tutto pacifico che il professionista iscritto all'albo di architetto, già iscritto ad altra forma di previdenza obbligatoria in relazione ad altra attività esercitata, se da un lato non può iscriversi alla Cassa in relazione all'attività libero professionale svolta con continuità, dall'altro lato è comunque tenuto a versare un contributo integrativo in favore dell'ente previdenziale di categoria.

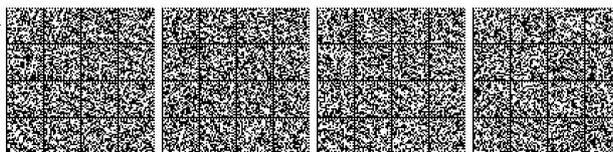
4.1. - Successivamente, è intervenuta la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) volta a disciplinare la tutela previdenziale di liberi professionisti e lavoratori autonomi.

Con riferimento ai primi (liberi professionisti), l'art. 2, comma 25, legge 8 agosto 1995, n. 335, ha previsto una delega al Governo sul punto, disponendo che: «Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, la tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi: a) previsione, avuto riguardo all'entità numerica degli interessati, della costituzione di forme autonome di previdenza obbligatoria, con riferimento al modello delineato dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e successive modificazioni ed integrazioni; b) definizione del regime previdenziale in analogia a quelli degli enti per i liberi professionisti di cui al predetto decreto legislativo, sentito l'ordine o l'albo, con determinazione del sistema di calcolo delle prestazioni secondo il sistema contributivo ovvero l'inclusione, previa delibera dei competenti enti, in forme obbligatorie di previdenza già esistenti per categorie similari; c) previsione, comunque, di meccanismi di finanziamento idonei a garantire l'equilibrio gestionale, anche con la partecipazione dei soggetti che si avvalgono delle predette attività; d) assicurazione dei soggetti appartenenti a categorie per i quali non sia possibile procedere ai sensi della lettera a) alla gestione di cui ai commi 26 e seguenti».

La delega legislativa è stata attuata con il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, recante «Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione».

L'art. 1 del suddetto decreto legislativo, ha espressamente previsto l'estensione della «tutela previdenziale obbligatoria ai soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi» (comma 1), precisando altresì che «Le norme di cui al presente decreto si applicano anche ai soggetti, appartenenti alle categorie professionali di cui al comma 1, che esercitano attività libero-professionale, ancorché contemporaneamente svolgano attività di lavoro dipendente» (comma 2).

Con riferimento ai secondi (lavoratori autonomi), l'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, ha istituito una apposita gestione separata presso l'Inps, disponendo che: «A decorrere dal 1° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione separata, presso l'Inps, e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale



obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'art. 49 del medesimo testo unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'art. 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività».

In tale contesto normativo, la giurisprudenza di legittimità non ha mai avuto dubbi sulla necessità di escludere l'obbligo di iscrizione alla gestione separata Inps (art. 2, comma 26, cit.) da parte del libero professionista iscritto in albi, in quanto, in tale ultima ipotesi, il soggetto deputato alla gestione della tutela previdenziale obbligatoria viene scelto dall'organo professionale competente.

Sul punto, infatti, la Corte Suprema di cassazione ha avuto modo di ribadire più volte che i «professionisti iscritti ad albi o elenchi non sono iscritti nella gestione di cui alla legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, ma nella gestione di cui al precedente comma 25» evidenziando come in tale ipotesi «il soggetto deputato alla gestione della tutela previdenziale obbligatoria viene scelto dall'organo professionale competente e non è certo la Gestione separata presso Inps» dal momento che quest'ultima «è stata invece prevista per quei lavoratori autonomi che svolgono attività professionale per la quale non è prevista l'iscrizione in albi o in elenchi e che quindi non hanno alcun ente deputato alla relativa tenuta che possa decidere sulla forma di gestione della tutela previdenziale. Ne consegue, conclusivamente, che i professionisti iscritti negli albi sono esclusi dalla Gestione separata presso l'Inps di cui alla legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, mentre in questa sono inclusi i professionisti per i quali, come le guide turistiche, non esiste un albo professionale» (Cassazione civ., sez. lav., 22 maggio 2008, n. 13218, punto 3.1. della motivazione, che conferma Cassazione civ., sez. lav., 16 febbraio 2007, n. 3622 e Cassazione civ., sez. lav., 19 giugno 2006, n. 14069).

4.2. - Tuttavia, con riferimento a tale ultima fattispecie (art. 2, comma 26, cit.), è successivamente intervenuto il legislatore con una norma di interpretazione autentica.

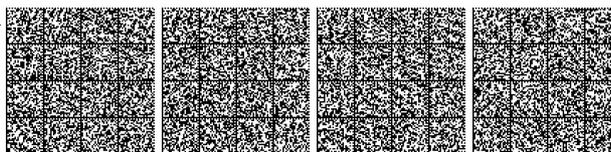
In particolare, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha disposto (con l'art. 18, comma 12) che «L'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo tenuti all'iscrizione presso l'apposita gestione separata Inps sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti e ordinamenti, con esclusione dei soggetti di cui al comma 11. Resta ferma la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. Sono fatti salvi i versamenti già effettuati ai sensi del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995».

Il comma 11 del medesimo art. 18 cit., dispone che «Per i soggetti già pensionati, gli enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti e regolamenti, prevedendo l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione a carico di tutti coloro che risultino aver percepito un reddito, derivante dallo svolgimento della relativa attività professionale. Per tali soggetti è previsto un contributo soggettivo minimo con aliquota non inferiore al cinquanta per cento di quella prevista in via ordinaria per gli iscritti a ciascun ente. Qualora entro il predetto termine gli enti non abbiano provveduto ad adeguare i propri statuti e regolamenti, si applica in ogni caso quanto previsto al secondo periodo».

Anche a seguito dell'intervento del legislatore con la suddetta norma di interpretazione autentica, l'orientamento dominante della giurisprudenza di merito è stato sempre nel senso di escludere l'obbligo di iscrizione alla gestione separata Inps da parte di liberi professionisti non iscritti alla propria Cassa previdenziale, ma comunque assoggettati al versamento del contributo integrativo in quanto iscritti in albi (*cf.* la copiosa giurisprudenza indicata a pag. 9 e 10 del ricorso e depositata in atti, tra cui si segnalano in particolare i precedenti resi in grado di appello: Corte d'appello di Torino, sentenza n. 1147/2014; Corte d'appello di Genova, sentenza n. 322/2015; Corte d'appello di Salerno, sentenza n. 255/2016; Corte d'appello di Caltanissetta, sentenza n. 218/2016; Corte d'appello di Firenze, sentenza n. 675/2016; Corte d'appello di Roma sentenza 2765/2017; Corte d'appello di Milano, sentenza n. 1707/2017; Corte d'appello di Cagliari, sentenza n. 119/2017; Corte d'appello di Bologna, sentenza n. 1151/2017; Corte d'appello di Palermo, sentenza n. 644/2018).

##### 5. - *L'interpretazione del diritto vivente.*

La Suprema Corte di cassazione, a partire da Cassazione 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345, è ormai costante nell'interpretare la suddetta normativa nel senso che «l'iscrizione alla gestione separata è obbligatoria per i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, art. 49 (ora 53), comma 1, l'esercizio della quale non sia subordinato all'iscrizione



ad appositi albi professionali ovvero, se subordinato all'iscrizione ad un albo, non sia soggetto ad un versamento contributivo agli enti previdenziali di riferimento che sia suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale».

Il percorso argomentativo della Suprema corte (successivamente ampliato ed approfondito da Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166) prende le mosse dai principi di diritto affermati dalle sezioni unite in tema di gestione separata (Cassazione sez. un. 12 febbraio 2010, n. 3240) secondo cui, in estrema sintesi:

a) con la creazione della nuova gestione separata si è inteso estendere la copertura assicurativa, nell'ambito della c.d. «politica di universalizzazione delle tutele», non solo a coloro che ne erano completamente privi, ma anche a coloro che ne fruivano solo in parte, a coloro cioè che svolgevano due diversi tipi di attività e che erano «coperti» dal punto di vista previdenziale, solo per una delle due, facendo quindi in modo che a ciascuna corrispondesse una forma di assicurazione;

b) la nuova tutela previdenziale può, quindi, essere «unica», in quanto corrispondente all'unica attività svolta, oppure «complementare» a quella apprestata dalla gestione a cui il soggetto è iscritto in relazione all'altra attività lavorativa espletata, con la precisazione che la compatibilità della regola della doppia iscrizione è testualmente prevista dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59, comma 16, laddove, all'interno della gestione separata, è prevista un'aliquota differente per coloro i quali sono iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria e quanti non lo sono;

c) la regola generale è quindi che all'espletamento di duplice attività lavorativa, quando per entrambe si prevede la tutela assicurativa, deve corrispondere la duplicità di iscrizione e non si ha, peraltro, duplicazione di contribuzione, perché a ciascuna fa capo una attività diversa.

Sulla base di tali premesse, è stato quindi desunto il principio generale per cui «l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla gestione separata [è] quello suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale» (Cassazione 18 dicembre 2017, n. 30344).

Pertanto, dal momento che il versamento del contributo integrativo, da parte dei soggetti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatoria, è pacificamente insuscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale, ne consegue inevitabilmente la sussistenza dell'obbligo dello stesso di iscrizione alla gestione separata. Tale obbligo, quindi, può venire meno «solo se il reddito prodotto dall'attività professionale predetta è già integralmente oggetto di obbligo assicurativo gestito dalla cassa di riferimento» (Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166, punto 16 della motivazione), in quanto «l'unica forma di contribuzione obbligatoriamente versata che può inibire la forza espansiva della norma di chiusura contenuta nella legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, come chiarita dal decreto-legge n. 98 del 2011, art. 18, comma 12, non può che essere quella correlata ad un obbligo di iscrizione ad una gestione di categoria, in applicazione del divieto di duplicazione delle coperture assicurative incidenti sulla medesima attività professionale» (Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166, punto 30 della motivazione).

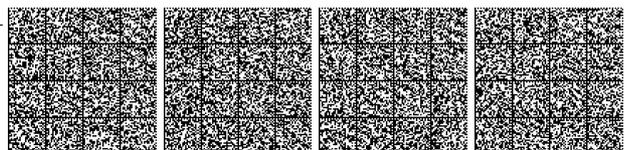
Alla luce di tali considerazioni, quindi, è stata risolta la questione interpretativa posta dalla legge di interpretazione autentica, nella parte in cui ha stabilito che sono tenuti ad iscriversi alla gestione separata, non solo i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche coloro che, pur essendo iscritti in albi, svolgono attività non soggette al «versamento contributivo» agli enti di previdenziali di diritto privato, dovendo pertanto intendere tale espressione come riferita al solo «contributo soggettivo» che, a differenza di quello integrativo, è suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale.

#### 6. - *L'individuazione delle disposizioni di legge viziate da illegittimità costituzionale.*

Alla luce del suddetto quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, deve dunque ritenersi che le disposizioni viziate da illegittimità costituzionale vadano individuate nell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e nell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, prevedono l'obbligo di iscrizione alla gestione separata presso l'Inps anche nei confronti dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo subordinata all'iscrizione ad un albo, ma non iscritti alla relativa Cassa previdenziale di categoria in quanto già iscritti in altra forma di previdenza obbligatoria in ragione di altra attività esercitata.

Più precisamente, la disposizione censurata è la norma risultante dall'interpretazione che il diritto vivente dà di quel precetto unitario costituito dalla legge di interpretazione autentica in relazione alla regola posta dalla legge interpretata (art. 2, comma 26 della legge n. 335 del 1995).

A tal riguardo, occorre subito precisare che ciò che si censura non è tanto il merito della questione (estensione dell'obbligo contributivo), quanto piuttosto il metodo utilizzato per raggiungere la finalità di estensione della tutela assicurativa (iscrizione alla gestione separata Inps).



Tale precisazione si rende necessaria per evidenziare che qui non si vuole mettere in discussione il principio sancito dalla giurisprudenza di legittimità relativo alla c.d. universalizzazione delle tutele assicurative, né si vuole contestare la regola generale per cui all'espletamento di duplice attività lavorativa, quando per entrambe si prevede la tutela assicurativa, deve corrispondere la duplicità di iscrizione, né si vuole censurare il carattere di complementarità della gestione separata rispetto alla gestione previdenziale privata. Piuttosto, come meglio argomentato nel prosieguo, si dubita della legittimità costituzionale delle conseguenze derivanti dall'applicazione di tali principi generali. Pertanto, ferme restando le premesse da cui muove l'interpretazione giurisprudenziale, si dubita che la soluzione interpretativa desunta da tali premesse sia compatibile con il quadro costituzionale.

*7. - Le disposizioni della Costituzione che si assumono violate: premessa.*

Prima di procedere con l'individuazione dei parametri costituzionali che si assumono violati, occorre fare una breve puntualizzazione.

Innanzitutto, si deve evidenziare che l'opzione interpretativa adottata dal diritto vivente non corrisponde ad una soluzione costituzionalmente obbligata («a rime obbligate»).

Infatti, se da un lato è vero che l'estensione della copertura assicurativa anche attraverso il piano oggettivo, come riconosciuto dal diritto vivente (Cassazione civ. sez. lav. 12 dicembre 2018, n. 32166, punto 16 della motivazione), risponde all'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele, tuttavia, dall'altro lato è anche vero che la regola fissata dal formante giurisprudenziale non corrisponde ad una soluzione necessariamente imposta dagli articoli 35 e 38 della Costituzione, dal momento che l'attuazione del suddetto principio di universalizzazione della copertura assicurativa implica comunque l'adozione di una serie di scelte di politica legislativa che restano affidate alla discrezionalità del legislatore.

Una sicura conferma in tal senso, si riscontra nella vicenda relativa ai soggetti liberi professionisti iscritti in albi che abbiano continuato a svolgere abitualmente l'attività professionale, pur avendo già conseguito il trattamento pensionistico.

Per i soggetti già pensionati, infatti, il legislatore ha optato non già per l'iscrizione nella gestione separata Inps, bensì per l'introduzione di un obbligo di iscrizione alla propria Cassa di appartenenza (comma 11 dell'art. 18 cit.), con una norma avente carattere innovativo e non retroattivo, la quale ha iniziato ad avere efficacia solo a partire da una data ben determinata (7 gennaio 2012), nonché mediante la fissazione di una aliquota contributiva determinata dallo stesso ente previdenziale, nei limiti previsti dalla legge.

Anche in questo caso, quindi, si tratta di una estensione della copertura assicurativa sul piano oggettivo, in applicazione del principio di universalizzazione delle tutele, la quale però è avvenuta con modalità del tutto diverse quanto alla individuazione del tipo di gestione previdenziale (Cassa privata e non Inps), all'estensione temporale dell'obbligo contributivo (solo a decorrere dal 7 gennaio 2012) nonché alla determinazione della relativa aliquota (rimessa all'autonomia dell'ente, nei limiti previsti dalla legge).

Pertanto, deve ritenersi che, fermo restando il principio di estensione delle tutele assicurative, la sua concreta attuazione rientri nella piena discrezionalità del legislatore, non sussistendo un'unica soluzione costituzionalmente obbligata.

Ciò premesso, la soluzione qui censurata (iscrizione nella gestione separata), non solo non è imposta dalla Costituzione, ma tra le varie opzioni possibili, è anche quella che si pone in contrasto con essa sotto diversi profili.

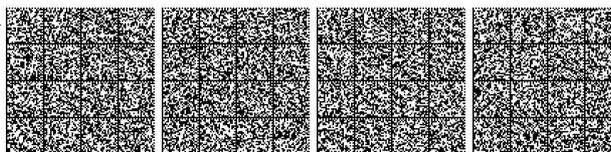
*8. - Violazione dell'art. 3 della Costituzione, anche in relazione all'art. 118, comma 4, della Costituzione.*

Innanzitutto, sussiste una violazione dell'art. 3 della Costituzione per contrasto con il principio di ragionevolezza e il canone di proporzionalità, anche in relazione al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 della Costituzione.

8.1. - Con riguardo al primo profilo, occorre evidenziare come l'imposizione di un obbligo di contribuzione alla gestione separata da parte dei liberi professionisti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatoria non trova alcuna razionale giustificazione, se non quella di «fare cassa».

Infatti, l'impianto sistematico risultante, da un lato, dal processo di privatizzazione degli enti previdenziali di categoria (legge 24 dicembre 1993, n. 537 e decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509) e, dall'altro, dalla politica di universalizzazione delle tutele con estensione della copertura assicurativa anche ai lavoratori autonomi (legge 8 agosto 1995, n. 335 e decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103), è connotato da una sua intrinseca razionalità, la cui deroga da parte delle disposizioni censurate non risulta essere giustificata.

In particolare, giova ribadire che con l'art. 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il legislatore ha chiaramente distinto la tutela previdenziale dei liberi professionisti iscritti in albi (comma 25) da quella dei lavoratori autonomi non iscritti in albi professionali (comma 26).



Tale impostazione, poi, è stata confermata dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, recante «Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione», il cui art. 1 ha espressamente ribadito l'estensione della «tutela previdenziale obbligatoria ai soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi» (comma 1), precisando altresì che «Le norme di cui al presente decreto si applicano anche ai soggetti, appartenenti alle categorie professionali di cui al comma 1, che esercitano attività libero-professionale, ancorché contemporaneamente svolgano attività di lavoro dipendente» (comma 2).

Peraltro, la distinzione tra lavoratori autonomi e liberi professionisti dal punto di vista previdenziale è anche coerente con la corrispondente distinzione delle due figure dal punto di vista civilistico, laddove, si distingue, da un lato, il lavoro autonomo largamente inteso (art. 2222 del codice civile) e, dall'altro, l'attività di libera professione subordinata all'iscrizione in appositi albi o elenchi (art. 2229 del codice civile).

Con riferimento a questi ultimi, il legislatore ha scelto di demandare la gestione previdenziale della relativa attività professionale alla autonoma scelta degli enti esponenziali secondo il nuovo modello privatistico.

Il suddetto comma 25, infatti, stabiliva tra i principi e criteri direttivi (lettera *d*), quello di assicurare i liberi professionisti alla gestione separata solo qualora non fosse stato possibile prevedere la costituzione di una forma autonoma di previdenza obbligatoria secondo il modello degli enti di diritto privato. In attuazione della delega legislativa, quindi, l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 103 del 1996 ha previsto la facoltà per gli enti esponenziali a livello nazionale degli enti abilitati alla tenuta di albi od elenchi di optare, alternativamente, per: (a) la partecipazione all'ente previdenziale pluricategoriale di diritto privato; (b) la costituzione di un ente di categoria, avente la medesima configurazione di diritto privato; (c) l'inclusione della categoria professionale per la quale essi sono istituiti, in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per altra categoria professionale simile; (d) l'inclusione della categoria nella forma di previdenza obbligatoria di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (gestione separata Inps).

Inoltre, lo stesso legislatore ha altresì previsto che «Nel caso di mancata adozione delle delibere di cui al comma 1, i soggetti appartenenti alle categorie professionali interessate sono inseriti nella gestione di cui al comma 1, lettera *d*)», ossia nella gestione separata Inps (art. 3, comma 2, del decreto legislativo 103 del 1996).

Tale opzione legislativa, peraltro, è stata successivamente confermata dallo stesso art. 18, comma 12, decreto-legge n. 93 del 2011. A ben vedere, infatti, quest'ultimo contiene non solo la norma di interpretazione autentica qui censurata, ma enuncia altresì due ulteriori e distinte disposizioni normative, la prima delle quali espressamente prevede che «Resta ferma la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103», ossia la possibilità per gli enti esponenziali di prevedere l'iscrizione nella gestione separata dei liberi professionisti in luogo dell'iscrizione in un ente privatizzato.

In tale contesto normativo, risulta evidente come la soluzione più coerente e ragionevole in relazione alla questione della copertura assicurativa dei professionisti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatoria e che in quanto tali non possono iscriversi alle rispettive Casse di categoria (come nella specie), sarebbe stata certamente quella di prevedere un obbligo per le relative Casse previdenziali di assoggettare al versamento di un contributo soggettivo anche le attività professionali di tali soggetti.

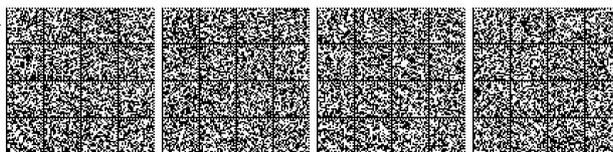
Del resto, tale opzione non sarebbe stata neanche una novità, dal momento che una simile soluzione è già stata adottata dal legislatore con riguardo alla analoga vicenda relativa ai soggetti già pensionati.

Invero, a seguito del processo di privatizzazione delle Casse previdenziali di categoria, numerosi statuti e regolamenti dalle stesse adottati hanno espressamente previsto un esonero dal versamento del contributo ordinario (c.d. contributo soggettivo) per il soggetto già pensionato che continui a svolgere abitualmente l'attività professionale.

Ciò nonostante, a partire dal 2009, l'Inps ha iniziato ad iscrivere d'ufficio tali soggetti nella propria gestione separata, ritenendo che tali previsioni negoziali determinassero una «scopertura» contributiva. Pertanto, il legislatore, al fine di «regolarizzare» tali situazioni in conformità al principio generale per cui ogni reddito deve essere assoggettato alla relativa contribuzione previdenziale, è intervenuto nel 2011 con una apposita norma introducendo espressamente l'obbligo per le Casse previdenziali private di prevedere l'assoggettamento ad un contributo soggettivo in misura ridotta per i soggetti già pensionati che avessero continuato a svolgere l'attività professionale percependo un reddito.

In mancanza di adeguamento da parte degli enti privati, è stato poi previsto un analogo obbligo contributivo *ex lege* decorrente dallo scadere dei sei mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge.

Si tratta, in particolare, dell'art. 18, comma 11, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, secondo il quale «Per i soggetti già pensionati, gli enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti e regolamenti,



prevedendo l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione a carico di tutti coloro che risultino aver percepito un reddito, derivante dallo svolgimento della relativa attività professionale. Per tali soggetti è previsto un contributo soggettivo minimo con aliquota non inferiore al cinquanta per cento di quella prevista in via ordinaria per gli iscritti a ciascun ente. Qualora entro il predetto termine gli enti non abbiano provveduto ad adeguare i propri statuti e regolamenti, si applica in ogni caso quanto previsto al secondo periodo».

Ciò trova conferma nella stessa relazione illustrativa al suddetto decreto, dove si legge che «Le vigenti disposizioni statutarie e regolamentari di alcuni enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, approvati dai vigilanti Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, hanno previsto la possibilità, su base volontaria, di proseguire l'esercizio dell'attività professionale una volta liquidato il trattamento pensionistico, senza essere tenuti al versamento della contribuzione ordinaria.

Tali previsioni si sono rivelate non coerenti con il principio di carattere generale in base al quale i redditi prodotti devono essere assoggettati a contribuzione previdenziale, per cui l'Inps, nell'ambito di una vasta operazione finalizzata a contrastare l'evasione ed elusione contributiva, ha ritenuto di contestare in tali ipotesi il mancato versamento della contribuzione presso la propria gestione separata, di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

La proposta normativa intende quindi offrire una soluzione alla questione, da una parte, imponendo per il futuro l'obbligo per i citati enti previdenziali di diritto privato di prevedere negli statuti e nei regolamenti l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione in tutti i casi di svolgimento dell'attività professionale (ossia, anche una volta maturato il diritto al trattamento pensionistico). Dall'altra, precisando che sono soggetti all'iscrizione presso la gestione separata Inps coloro che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, salvo diversa previsione legislativa».

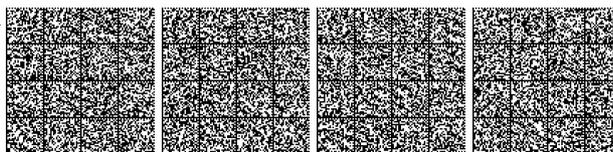
Quest'ultima precisazione, inoltre, è stata effettuata mediante la norma di interpretazione autentica di cui al successivo comma 12 dell'art. 18, cit., qui censurata, la quale si pone quindi come completamento del precedente comma 11 dell'art. 18, al fine di risolvere la questione della iscrivibilità alla gestione separata dei soggetti già pensionati.

Pertanto, il legislatore, da un lato ha introdotto un nuovo obbligo di contribuzione nei confronti dei soggetti già pensionati (comma 11) e, dall'altro lato, ha precisato in via interpretativa che tali soggetti non sono obbligati all'iscrizione alla gestione separata (comma 12).

Dal punto di vista della estensione della copertura assicurativa, quindi, la questione giuridica sottesa ad entrambe le fattispecie in esame risulta essere la stessa: in entrambi i casi ci si trova di fronte ad un libero professionista iscritto nel relativo albo che svolge la propria attività professionale percependo dei redditi, il quale, però, è esonerato dall'iscrizione e dal versamento contributivo alla propria Cassa previdenziale in base ad una precisa scelta statutaria ed ordinistica dell'ente stesso.

Le ragioni dell'esonero del libero professionista dal versamento contributivo ordinario sono evidentemente diverse: nel primo caso, perché il soggetto è già pensionato, nel secondo perché già iscritto ad altra forma di previdenza obbligatoria per lo svolgimento di altra attività lavorativa. Tuttavia, i motivi che spingono una Cassa previdenziale privata ad esonerare un libero professionista dal versamento contributivo ordinario sono del tutto irrilevanti ai fini che qui interessano.

Peraltro, l'omogeneità delle due situazioni in relazione alla suddetta questione giuridica è attestata dalla stessa Suprema Corte di cassazione, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla sussistenza dell'obbligo di iscrizione alla gestione separata del soggetto esonerato dall'iscrizione alla propria Cassa previdenziale in quanto già pensionato, ha statuito la sussistenza dell'obbligo in discorso, motivando sulla base dello stesso identico principio di diritto posto a fondamento della ritenuta iscrivibilità alla gestione separata dei soggetti già iscritti in altra forma di previdenza obbligatoria (cfr: Cassazione civ. sez. lav. 23 marzo 2020, n. 7485: «reputa il Collegio che i principi di diritto elaborati da questa Corte nell'interpretazione della disposizione di cui all'anzidetto decreto-legge n. 98 del 2011, art. 18, comma 12, cit. (cfr: Cassazione nn. 30344 del 2017, 32166, 32167 e 32508 del 2018) debbano governare anche la soluzione della presente fattispecie, la cui peculiarità è rappresentata dal fatto che l'attività di lavoro autonomo richiedente l'iscrizione all'albo (nella specie, dei periti industriali) è stata posta in essere da un soggetto già pensionato»; tale orientamento è stato poi confermato da Cassazione civ. sez. lav. 5 marzo 2021, n. 6223 che, nel richiamare il suddetto precedente ha ribadito che il «principio di diritto ivi espresso, secondo cui i pensionati che svolgano abitualmente attività lavorativa libero-professionale e non siano tenuti a versare il contributo soggettivo all'ente previdenziale di categoria soggiacciono all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui alla legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, reputa il Collegio di dover ribadire anche in questa sede»).



Tuttavia, a differenza dei soggetti già iscritti in altre forme di previdenza, per i soggetti già pensionati, l'estensione della copertura assicurativa si è realizzata non già attraverso l'iscrizione nella gestione separata Inps, bensì attraverso la corrispondente iscrizione nelle proprie Casse previdenziali di categoria, come previsto dall'art. 18, comma 11, decreto-legge n. 93 del 2011.

La differenza soluzione adottata, invece, per i soggetti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatorie non trova invece adeguata giustificazione.

Inoltre, l'irragionevolezza della disposizione qui censurata si evince anche dal fatto che, così facendo, il legislatore, da un lato, ha riconosciuto una autonomia statutaria e regolamentare alle Casse private (come Inarcassa) e, dall'altro lato, in maniera contraddittoria, ha negato tale autonomia nella parte in cui ha ritenuto di estendere l'obbligo assicurativo della gestione separata a tutte quelle fattispecie, come quella in esame, che trovano la ragione del proprio esonero contributivo proprio in una decisione della rispettiva Cassa previdenziale assunta sulla base della suddetta autonomia riconosciuta in precedenza.

Nel caso di specie, inoltre, l'irragionevolezza è accentuata dal fatto che l'esonero dall'iscrizione ad Inarcassa trova la sua fonte direttamente nella legge, prima ancora che nell'autonomia collettiva che si è limitata a recepire il disposto normativo.

8.1.1. - In senso contrario, quindi, non vale replicare che l'art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995, come risultante dall'interpretazione autentica datane dall'art. 18, comma 12, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, e per come ulteriormente interpretato dal diritto vivente, non sarebbe di ostacolo ad una previsione statutaria o regolamentare delle Casse previdenziali in ordine all'introduzione di un obbligo di iscrizione e di contribuzione anche nei confronti dei soggetti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatoria, assoggettando quindi anche questi ultimi al versamento di un contributo soggettivo.

A tal riguardo, infatti, occorre osservare come la censurata irrazionalità dell'attuale sistema previdenziale di categoria può essere superata unicamente mediante l'adozione di atto di natura legislativa e non già negoziale.

Nel caso di specie, infatti, il divieto di iscrizione all'Inarcassa per i soggetti già iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria discende direttamente dalla legge (legge 11 novembre 1971, n. 1046, art. 2 e legge 3 gennaio 1981, n. 6, art. 21, comma 5).

L'autonomia normativa riconosciuta agli enti privatizzati, tuttavia, non potrebbe derogare a tali previsioni legislative.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza di legittimità (*cf.* Cassazione 3 gennaio 2019, n. 20) ha avuto modo di chiarire che il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (art. 1, comma 4, in combinato disposto con l'art. 2, comma 2, e art. 3, comma 2), se da un lato ha previsto un potere regolamentare delle Casse non incompatibile con il sistema delle fonti, potendo la fonte primaria costituita dal decreto legislativo autorizzare una fonte subprimaria ad introdurre norme generali ed astratte, dall'altro lato, tali disposizioni non hanno attribuito ai regolamenti delle Casse la configurazione di regolamenti di delegificazione di cui alla legge n. 400 del 1988, art. 17, comma 2, sicché ad essi - e, quindi, per quanto qui rileva, anche al regolamento dell'Inarcassa - non è consentito di derogare a disposizioni collocate a livello primario, quali sono appunto quelle che pongono il divieto di iscrizione all'Inarcassa per i soggetti già iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria (legge 11 novembre 1971, n. 1046, art. 2 e legge 3 gennaio 1981, n. 6, art. 21, comma 5).

Peraltro, una conferma della necessità di uno specifico intervento del legislatore si ritrova con riferimento alla categoria professionale degli avvocati, laddove solo con l'approvazione della legge 31 dicembre 2012, n. 247 di riforma dell'ordinamento forense, è stato espressamente previsto che «L'iscrizione agli albi comporta la contestuale iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense» (art. 21, comma 8), superando così il previgente sistema di esonero dall'iscrizione alla Cassa di previdenza per gli avvocati iscritti all'albo, la cui attività rimaneva al di sotto di una determinata soglia reddituale.

8.2. - In secondo luogo, viene in rilievo la violazione dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il canone di proporzionalità.

Invero, per le ragioni già esposte in relazione al principio di ragionevolezza, deve ritenersi che la disposizione censurata violi anche il canone di proporzionalità, in quanto, tra gli strumenti disponibili da parte del legislatore non è stato selezionato il «mezzo più mite» fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, determinando il minor sacrificio (Corte costituzionale n. 260, n. 218, n. 202 e n. 148 del 2021, n. 119 del 2020, n. 179 e n. 20 del 2019).

Se, infatti, lo scopo è quello di evitare che vi sia «un vuoto di obbligo assicurativo» in relazione all'attività dei professionisti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatoria (così Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166), lo strumento più idoneo e proporzionato a tal fine sarebbe stato senz'altro quello già adottato con riguardo all'analogia



fattispecie dei soggetti già pensionati, ossia l'introduzione di uno specifico obbligo per le Casse privatizzate di adeguare i propri statuti e regolamenti prevedendo espressamente l'obbligatorietà dell'iscrizione e del versamento contributivo soggettivo anche nei confronti dei soggetti già iscritti in altre forme di previdenza.

Senonché, con riferimento a questi ultimi soggetti, si è fatto ricorso ad uno strumento molto più incisivo, quale è quello dell'obbligo di iscrizione alla gestione separata Inps.

La sproporzione della misura adottata rispetto allo scopo perseguito emerge sotto tre distinti profili.

8.2.1. - In primo luogo, viene in rilievo una sproporzionata estensione temporale dell'obbligo contributivo in esame.

A tal riguardo, infatti, occorre osservare come l'obbligo di iscrizione alla gestione separata per i soggetti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatorie, desunto in via interpretativa dal diritto vivente nel 2017, ha assunto una efficacia retroattiva con decorrenza dal 1° gennaio 1996 (art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995).

Se, invece, il legislatore del 2011 avesse adottato lo stesso modello normativo utilizzato per i pensionati, introducendo una norma nuova e non retroattiva, l'efficacia temporale dell'obbligo di contribuzione sarebbe stata ancorata ad una data certa e con effetti solo per il futuro.

Per i soggetti già pensionati, infatti, l'obbligo di contribuzione è stato introdotto in via generalizzata dal 7 gennaio 2012 (art. 18, comma 11, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, cit. e decreto ministeriale 12 marzo 2012), mediante una precisa norma di legge (comma 11 dell'art. 18, cit.), avente carattere innovativo e non retroattivo, la quale ha iniziato ad avere efficacia solo a partire da una data ben determinata, in ossequio al disposto dell'art. 11 disp. prel. c.c.: il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 155 del 6 luglio 2011, è entrato in vigore in pari data (*cf.* art. 41) e, pertanto, l'obbligo per i soggetti già pensionati di versare un contributo soggettivo in misura ridotta nei confronti delle proprie Casse previdenziali è entrato in vigore, in mancanza di spontaneo adeguamento, alla data del 7 gennaio 2012.

Con riguardo, invece, ai soggetti già iscritti in altra forma di previdenza obbligatoria, come nella specie, l'obbligo di iscrizione alla gestione separata Inps, trovando fondamento nel diritto vivente (Cassazione n. 30344 e 30345 del 2017) formatosi a seguito dell'interpretazione della norma di interpretazione autentica (comma 12 dell'art. 18, cit.), ha assunto una efficacia retroattiva decorrente sin dall'entrata in vigore della stessa gestione separata Inps (art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995), ossia dal 1° gennaio 1996.

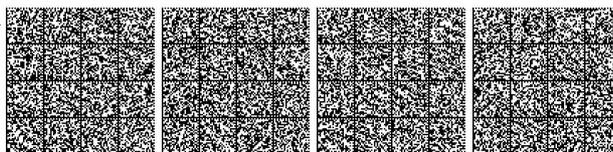
8.2.2. - In secondo luogo, l'obbligo di contribuzione nei confronti dell'Inps è certamente più incisivo rispetto ad un corrispondente obbligo di contribuzione presso la propria Cassa previdenziale di categoria anche in relazione alla aliquota applicabile.

Infatti, l'aliquota ordinaria del contributo soggettivo fissata dalla Cassa di categoria per l'annualità in questione (2012) è pari al 13,50% del reddito professionale netto (*cf.* Regolamento Inarcassa, art. 4. Contributo soggettivo - Tabella A), mentre l'aliquota del contributo dovuto alla gestione separata Inps per la medesima annualità è pari al 18% del reddito prodotto (*cf.* Circolare Inps n. 16 del 3 febbraio 2012).

8.2.3. - Infine, con riguardo al terzo profilo, occorre evidenziare che l'impossibilità per i professionisti in questione (già iscritti in altre forme di previdenza) di iscriversi alla propria Cassa previdenziale di categoria implica l'impossibilità per gli stessi di poter computare gli importi versati a titolo di contributo integrativo nel «montante contributivo individuale». Invero, l'art. 8, comma 3, decreto legislativo n. 103 del 1996, come modificato dalla legge n. 133 del 2011 (art. 1), ha espressamente riconosciuto agli enti previdenziali privatizzati la «la facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali», previa delibera degli organismi competenti e successiva approvazione dei Ministeri vigilanti, al fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti a tali Casse private. Sulla base di tale disposizione legislativa, il regolamento di previdenza dell'Inarcassa, ha quindi previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2013 (art. 26.5, regolamento cit.) la «quota della contribuzione integrativa versata, secondo le modalità di computo previste nel comma 5 del presente articolo», venga computata nell'ambito del «montante contributivo individuale».

Tuttavia, come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, tale retrocessione del contributo integrativo presuppone che il professionista sia iscritto all'Inarcassa e abbia dunque titolo per beneficiare delle sue prestazioni, ciò che gli ingegneri e gli architetti che sono iscritti ad altra gestione previdenziale non possono fare (*cf.* Cassazione 18 dicembre 2017, n. 30344).

Pertanto, questi ultimi soggetti, pur essendo tenuti a versare il contributo integrativo, non possono però iscriversi alla Cassa di previdenza, perdendo così anche la possibilità di poter computare il suddetto contributo integrativo, in ogni caso dovuto, nel proprio montante contributivo individuale.



L'iscrizione alla gestione separata di tali soggetti, dunque, non solo contrasta con il principio di ragionevolezza, ma viola anche il canone di proporzionalità.

8.3. - La violazione dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il principio di ragionevolezza e il canone di proporzionalità, viene in rilievo anche in relazione al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

Come già detto, con il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, il legislatore delegato, in attuazione di un complessivo disegno di riordino della previdenza dei liberi professionisti (legge 24 dicembre 1993, n. 537), ha operato un processo di privatizzazione degli enti previdenziali arretrando la linea d'intervento della legge (così, Corte costituzionale n. 67 del 2018). A tal proposito, infatti, si è parlato di una sostanziale «delegificazione» della materia (*cf.*: Cassazione 3 gennaio 2019, n. 20; Cassazione 13 febbraio 2018, n. 3461; Cassazione 16 novembre 2009, n. 24202). Con riferimento all'attività svolta da tali enti in regime di diritto privato, la Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire che «la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti» privatizzati, con l'ulteriore precisazione che la permanente vigenza del fine pubblicistico generale dell'attività che tali enti svolgono, consente anche di escludere una incompatibilità con la libertà (negativa) di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione con riguardo all'imposizione da parte della legge di obblighi di appartenenza ad un organismo pubblico a struttura associativa (Corte costituzionale n. 248 del 1997 e n. 7 del 2017).

Con la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il processo di privatizzazione di enti che svolgono attività di interesse generale ha assunto una diretta copertura costituzionale nel novellato art. 118, comma 4, della Costituzione, il quale dispone che «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

A tal riguardo, infatti, la stessa Corte costituzionale ha statuito che la privatizzazione di enti che svolgono attività di interesse generale «trova anzi una diretta copertura costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., che in una ottica di sussidiarietà orizzontale impegna la Repubblica a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»» (Corte costituzionale n. 79 del 2019 con riferimento alla privatizzazione della Croce Rossa Italiana).

La svolta ordinamentale nella considerazione del principio di sussidiarietà orizzontale si è avuta, però, solo a partire dalla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, la quale, pronunciandosi sulla nuova disciplina di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), ha avuto modo di statuire che l'art. 55 del suddetto decreto, disciplinando i rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, «rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione» e «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria» (Corte costituzionale n. 131 del 2020).

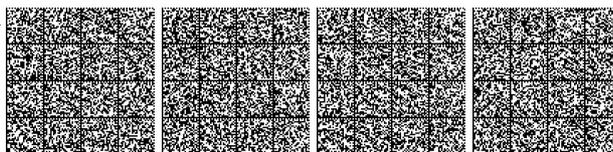
Tale valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale ha avuto un immediato e notevole impatto sistemático, tanto da portare ad una riscrittura dei rapporti tra potere pubblico e autonomia privata mediante una nuova conformazione dell'assetto generale dei contratti pubblici (*cf.*: art. 30, comma 8, art. 59, comma 1, e art. 140, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici, come modificato dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76). Alla luce di tale evoluzione ordinamentale, deve quindi ritenersi, con specifico riferimento alla materia previdenziale, che l'attività di interesse generale svolta dagli enti previdenziali di diritto privato (tra cui Inarcassa) rappresenti una delle forme tipiche in cui si esprime e trova attuazione il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

Sul punto, inoltre, non può condividersi il contrario assunto secondo cui il principio di sussidiarietà orizzontale sarebbe inapplicabile alla materia previdenziale, argomentando sulla base dell'art. 117, comma 2, lettera o), della Costituzione, che attribuisce allo Stato una potestà legislativa esclusiva in materia di «previdenza sociale».

Invero, il principio di sussidiarietà orizzontale non integra un criterio di riparto di competenze tra il pubblico e il privato, bensì costituisce una nuova modalità di esercizio del potere pubblico, legislativo e amministrativo, rispetto all'autonomia privata.

A tal riguardo, è sufficiente rilevare come l'applicazione più evidente del principio di sussidiarietà orizzontale in materia previdenziale è costituita proprio dal processo di privatizzazione degli enti previdenziali di categoria e dal conseguente sistema normativo che ne è derivato.

In particolare, il già ricordato art. 3, comma 1, del decreto legislativo 103 del 1996 ha previsto la facoltà per gli enti esponenziali a livello nazionale degli enti abilitati alla tenuta di albi od elenchi di optare, alternativamente, per: (a) la partecipazione all'ente previdenziale pluricategoriale di diritto privato; (b) la costituzione di un ente di categoria,



avente la medesima configurazione di diritto privato; (c) l'inclusione della categoria professionale per la quale essi sono istituiti, in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per altra categoria professionale similare; (d) l'inclusione della categoria nella forma di previdenza obbligatoria di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (gestione separata Inps).

A fronte di tale riconosciuta autonomia di scelta, inoltre, lo stesso legislatore, seguendo il modello delineato dal principio di sussidiarietà orizzontale, ha altresì previsto che «Nel caso di mancata adozione delle delibere di cui al comma 1, i soggetti appartenenti alle categorie professionali interessate sono inseriti nella gestione di cui al comma 1, lettera d)», ossia nella gestione separata Inps (art. 3, comma 2, del decreto legislativo 103 del 1996).

Pertanto, l'obbligo di iscrizione alla gestione separata per i soggetti liberi professionisti iscritti in albi è previsto dal legislatore solo in via sussidiaria, e cioè solo nel caso di mancato esercizio dell'autonomia collettiva degli enti esponenziali.

Allo stesso modo, per i soggetti già pensionati, l'obbligo di contribuzione è stato rimesso in prima battuta alla stessa autonomia dell'ente previdenziale privato e, solo in via sussidiaria, è stato previsto l'obbligo di iscrizione e contribuzione in favore della Cassa privata.

Come già evidenziato, infatti, con l'art. 18, comma 11, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il legislatore ha, in primo luogo, favorito l'autonoma iniziativa degli enti privatizzati concedendo un termine semestrale per adeguare i propri statuti e regolamenti e, solo in via sussidiaria ha stabilito che «Qualora entro il predetto termine gli enti non abbiano provveduto ad adeguare i propri statuti e regolamenti, si applica in ogni caso quanto previsto al secondo periodo» ossia l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione a carico dei soggetti già pensionati, in favore delle medesime Casse private.

Pertanto, alla luce di tale principio di sussidiarietà orizzontale deve ritenersi illegittima una azione legislativa che pur potendo favorire l'autonoma iniziativa dell'autonomia negoziale degli enti associativi ometta di farlo senza una adeguata giustificazione razionale.

Deve ritenersi, infatti, che l'art. 118, comma 4, della Costituzione sia una norma immediatamente precettiva e non meramente programmatica, con la conseguenza di vincolare il legislatore nell'esercizio del proprio potere legislativo il quale è tenuto a conformare la propria azione secondo un modello improntato al principio di sussidiarietà.

Pertanto, l'irragionevolezza della disposizione censurata emerge anche in relazione a tale ultimo aspetto.

8.4. - Infine, la violazione dell'art. 3 in combinato disposto con l'art. 118, comma 4, della Costituzione viene in rilievo anche sotto il profilo dell'equo contemperamento di contrapposte esigenze.

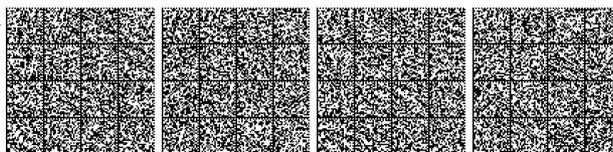
Invero, nel bilanciamento tra l'esigenza di estendere la copertura assicurativa (art. 35 e 38 della Costituzione) e la contrapposta esigenza di favorire l'autonomia delle casse previdenziali private (art. 118, comma 4, della Costituzione), in un sistema previdenziale ispirato ad un principio pluralista, la soluzione qui censurata pone l'accento esclusivamente sul primo aspetto, trascurando il secondo, con conseguente irragionevolezza della disposizione censurata.

A tal proposito, è stato affermato che «non è corretto adottare, nella ricerca della soluzione della questione, una logica limitata ad un mero riparto di competenze tra Gestione separata e cassa professionale con la pretesa di paralizzare il pieno dispiegarsi del principio di universalizzazione delle tutele, improntato a precisi obblighi derivanti dalla Costituzione, per effetto dell'attribuzione alla cassa professionale del compito di gestire il rapporto assicurativo dei propri associati. 17. Va, infatti, rimarcato che il principio di autonomia riconosciuto alle casse professionali dal decreto legislativo n. 503 del 1994 realizza, nel rispetto della natura pluralista dell'intero sistema previdenziale, il diverso scopo di rispettare le istanze del gruppo professionale nella gestione dell'assicurazione obbligatoria, all'interno dello spazio assegnato loro dalla legge (Legge n. 335 del 1995, art. 3, comma 12), senza il concorso finanziario da parte dello Stato» (Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166, punti 16 e 17 della motivazione).

A ciò si è aggiunto, quindi, che la portata del principio di universalizzazione delle tutele «deve incidere anche sulla disciplina sostanziale delle previdenze di categoria, ridimensionando in caso di sua negazione, i criteri di autonomia e di separazione delle tutele, che caratterizzano il provvedimento sulla privatizzazione, adottato dal decreto legislativo n. 509 del 1994» (Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166, punto 29 della motivazione).

Si è concluso, pertanto, che «il rigido riparto di competenze presupposto tra Gestione separata e casse professionali si rivela in realtà sfornito di base normativa» (così Cassazione 3 marzo 2021, n. 5826).

Orbene, oltre a dubitare della fondatezza di quest'ultimo assunto, sulla base di quanto esposto finora, occorre richiamare sul punto l'insegnamento della stessa Corte costituzionale, poi ripreso anche dalla Corte di cassazione, secondo il quale tutti i diritti costituzionalmente protetti si trovano in rapporto di integrazione reciproca e sono soggetti



al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco (Corte costituzionale n. 85 del 2013, n. 10 del 2015, n. 63 del 2016, ma anche, tra le altre, Cassazione 30 settembre 2016, n. 19599).

In altri termini, ciò che si deve evitare è la c.d. «tirannia dei diritti», espressione con la quale si è voluto indicare in maniera sintetica quel bilanciamento non equilibrato di contrapposti interessi, determinato appunto dalla prevalenza assoluta, sproporzionata e ingiustificata di un interesse rispetto ad un altro in conflitto.

Impostata in questi termini, quindi, la questione che qui viene in rilievo non è quella del tipo di rapporto intercorrente tra gestione separata e casse di previdenza (alternativo o complementare), non vengo in discussione la possibilità della doppia iscrizione, e quindi la complementarità delle due gestioni, quanto piuttosto la ragionevolezza di una soluzione che a livello sistematico non tiene conto di un equo bilanciamento tra l'esigenza di estendere la copertura assicurativa (art. 35 e 38 della Costituzione) e la contrapposta esigenza di favorire l'autonomia delle casse previdenziali private (art. 118, comma 4, della Costituzione).

Concludendo sul punto, quindi, deve ritenersi che l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dei liberi professionisti già iscritti in altre forme di previdenza obbligatoria si ponga in contrasto non solo con il principio di ragionevolezza e con il canone di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, ma anche con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

#### 9. - *Violazione dell'art. 23 della Costituzione, anche in relazione all'art. 41 della Costituzione.*

Non vi è dubbio che ai contributi previdenziali oggetto di causa sia da attribuire la natura di prestazioni patrimoniali obbligatoriamente imposte, come tali soggette alla garanzia dettata dall'art. 23 della Costituzione (Corte costituzionale n. 190 del 2007).

Tale parametro, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, configura una riserva di legge di carattere «relativo», nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione purché la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione (Corte costituzionale n. 190 del 2007).

Così individuata la portata della riserva di legge posta dall'art. 23 della Costituzione, deve ritenersi che la disciplina legislativa sugli obblighi contributivi posti dalla norma denunciata, esaminata nel contesto dei dati normativi citati, non risponda ai requisiti indicati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale.

In particolare, deve ritenersi che l'identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione contributiva non sia supportata da una sufficiente base legislativa.

9.1. - Da questo punto di vista, infatti, occorre ricordare come la norma originaria si limitava a sancire, per quanto qui interessa, l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dei «soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del testo unico delle imposte sui redditi» (art. 2, comma 26, legge 8 agosto 1995, n. 335, cit.).

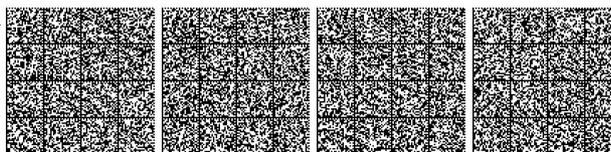
Tale norma, tuttavia, inserendosi in un contesto di riforma del sistema pensionistico fondato sulla chiara distinzione tra liberi professionisti iscritti in albi (art. 2, comma 25, cit. e decreto legislativo n. 103 del 1996) e lavoratori autonomi non iscritti in albi (art. 2, comma 26, cit.), non poteva certo costituire una sufficiente base legislativa ai fini della individuazione dei soggetti tenuti alla prestazione contributiva anche con riguardo ai liberi professionisti iscritti in albi ma non iscritti alla relativa cassa previdenziale di categoria in ragione della sussistenza di altra forma di assicurazione obbligatoria per un'altra attività esercitata (come nel caso di specie).

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, la disciplina previdenziale di questi ultimi rientrava pacificamente nell'ambito del comma 25 e non già del comma 26 dell'art. 2, legge n. 335 del 1995, già solo in base al tenore letterale di tali disposizioni, oltre che in base alla *ratio* della riforma (Cassazione 22 maggio 2008, n. 13218; Cassazione 16 febbraio 2007, n. 3622; Cassazione 19 giugno 2006, n. 14069).

A tal riguardo, peraltro, occorre anche evidenziare come sussistano seri dubbi che tale «scopertura» contributiva costituisca una lacuna normativa. Non può ragionevolmente escludersi, infatti, che tale «vuoto di obbligo contributivo» coincida con una precisa scelta di politica legislativa fondata sulla ritenuta sufficienza di copertura assicurativa di tali soggetti derivante dall'iscrizione in altra forma di previdenza obbligatoria.

Ad ogni modo, sia la lettera della legge che la *ratio* della riforma del sistema previdenziale inducevano senz'altro ad escludere i soggetti in questione dall'obbligo contributivo in favore della gestione separata Inps.

9.2. - Inoltre, neanche la successiva norma di interpretazione autentica può ritenersi idonea ad integrare un sufficiente grado di determinazione dei soggetti obbligati.



Al contrario, anzi, occorre osservare come tale norma interpretativa abbia originato un singolare paradosso: infatti, la norma avente funzione chiarificatrice, anziché chiarire l'ambito soggettivo di applicazione della gestione separata, ha creato una maggiore confusione sul punto, mediante l'introduzione di elementi normativi generici ed ambigui.

Ci si riferisce, in particolare, ai termini «ovvero» e «versamento contributivo» contenuti nella norma di interpretazione autentica.

Si tratta, infatti, di nuove e specifiche «questioni derivate dalla legge interpretativa» (così Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166, punto 28 della motivazione) e non dalla legge interpretata, il cui senso era già chiaro prima dell'intervento legislativo. Ed è proprio su tali nuove questioni interpretative, volte alla individuazione dei soggetti obbligati all'iscrizione alla gestione separata, che si è incentrato tutto il successivo dibattito.

Il paradosso, quindi, consiste nel fatto che, con l'introduzione della legge di interpretazione autentica, si è resa necessaria una ulteriore e complessa attività interpretativa di tipo sistematico, non essendo sufficiente una sua esegesi meramente letterale.

Sul punto, infatti, la stessa Corte di cassazione ha riconosciuto che «una interpretazione meramente letterale non potrebbe mai giungere a soluzioni certe essendo il termine versamento contributivo senza ulteriore specificazione del tutto ambiguo così come la valenza della congiunzione ovvero» (così Cassazione 12 dicembre 2018, n. 32166, punto 28 della motivazione, cit.).

Essendo innegabile che tali elementi di ambiguità sono stati introdotti da una legge di interpretazione autentica in un momento storico (2011) in cui, in realtà, non sussistevano dubbi sull'estensione soggettiva dell'obbligo di iscrizione alla gestione separata (Cassazione 22 maggio 2008, n. 13218; Cassazione 16 febbraio 2007, n. 3622; Cassazione 19 giugno 2006, n. 14069), deve ritenersi che, a maggior ragione, neanche tale disposizione (art. 18, comma 12, decreto-legge n. 93 del 2011) sia tale da integrare quello *standard* minimo di legalità richiesto dall'art. 23 della Costituzione al fine di soddisfare quella esigenza garantista sottesa alla relativa riserva di legge.

9.3. - In verità, occorre anche considerare che le suddette ambiguità introdotte dalla norma interpretativa non sussisterebbero neanche se quest'ultima venisse letta nell'ottica del complessivo intervento legislativo di cui al decreto-legge n. 93 del 2011.

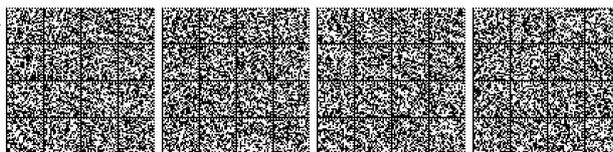
Come già evidenziato, infatti, il contesto in cui il decreto viene ad inserirsi è costituito dalla questione relativa alla «scopertura» previdenziale dei soggetti già pensionati che però abbiano deciso di continuare la propria attività professionale in maniera abituale.

Pertanto, la norma in esame (comma 12, art. 18, cit.) deve essere necessariamente letta unitamente al precedente comma 11 dello stesso articolo.

Tale ultima disposizione, come già evidenziato, dispone che «Per i soggetti già pensionati, gli enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti e regolamenti, prevedendo l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione a carico di tutti coloro che risultino aver percepito un reddito, derivante dallo svolgimento della relativa attività professionale. Per tali soggetti è previsto un contributo soggettivo minimo con aliquota non inferiore al cinquanta per cento di quella prevista in via ordinaria per gli iscritti a ciascun ente. Qualora entro il predetto termine gli enti non abbiano provveduto ad adeguare i propri statuti e regolamenti, si applica in ogni caso quanto previsto al secondo periodo» (art. 18, comma 11, decreto-legge n. 93 del 2011).

La norma di interpretazione autentica, poi, ha precisato che gli obbligati alla relativa iscrizione «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti e ordinamenti, con esclusione dei soggetti di cui al comma 11» (art. 18, comma 12, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, cit.).

Alla luce di tale nuova disposizione (comma 11, dell'art. 18, cit.), deve quindi essere letta anche la successiva norma di interpretazione autentica fissata al comma seguente (comma 12 dell'art. 18, cit.), la quale, nel precisare l'ambito soggettivo di operatività della gestione separata, ha chiarito che sono tenuti all'iscrizione a tale gestione solamente quei soggetti che svolgono attività non assoggettate al versamento contributivo agli enti di diritto privato (enti di cui al comma 11) sulla base delle rispettive scelte ordinarie (in base ai rispettivi statuti e ordinamenti), con esclusione in ogni caso dei soggetti già pensionati (soggetti di cui al comma 11), essendo stata prevista per questi ultimi l'iscrizione obbligatoria alle proprie Casse previdenziale con versamento di un contributo soggettivo ridotto, da parte del precedente comma 11 del medesimo art. 18 cit.



Ciò, inoltre, trova ulteriore riscontro nella stessa relazione illustrativa al decreto, nella quale si legge che «Le vigenti disposizioni statutarie e regolamentari di alcuni enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, approvati dai vigilanti Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, hanno previsto la possibilità, su base volontaria, di proseguire l'esercizio della attività professionale una volta liquidato il trattamento pensionistico, senza essere tenuti al versamento della contribuzione ordinaria.

Tali previsioni si sono rivelate non coerenti con il principio di carattere generale in base al quale i redditi prodotti devono essere assoggettati a contribuzione previdenziale, per cui l'Inps, nell'ambito di una vasta operazione finalizzata a contrastare l'evasione ed elusione contributiva, ha ritenuto di contestare in tali ipotesi il mancato versamento della contribuzione presso la propria gestione separata, di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

La proposta normativa intende quindi offrire una soluzione alla questione, da una parte, imponendo per il futuro l'obbligo per i citati enti previdenziali di diritto privato di prevedere negli statuti e nei regolamenti l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione in tutti i casi di svolgimento dell'attività professionale (ossia, anche una volta maturato il diritto al trattamento pensionistico). Dall'altra, precisando che sono soggetti all'iscrizione presso la gestione separata Inps coloro che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, salvo diversa previsione legislativa».

Pertanto, dal combinato disposto delle due norme (commi 11 e 12 dell'art. 18, cit.), appare evidente come la funzione della norma interpretativa sia stata quella di delimitare, e non già di ampliare, l'ambito soggettivo di operatività della gestione separata, come peraltro confermato, da un lato, dall'utilizzo dell'avverbio «esclusivamente» e, dall'altro, dal fatto che è rimasto immutato il criterio oggettivo della percezione di redditi *ex art. 49, comma 1, Tuir*.

Inoltre, che la finalità della norma interpretativa fosse quella di restringere, e non di ampliare, la platea dei soggetti passivi dell'obbligo contributivo, trova conferma anche nella successiva previsione, contenuta nel medesimo comma 12 dell'art. 18 decreto-legge n. 93 del 2011, secondo la quale «Sono fatti salvi i versamenti già effettuati ai sensi del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995».

Tale disposizione, infatti, si giustifica proprio in relazione alla circostanza per cui alcuni soggetti, data l'incertezza normativa, abbiano comunque versato i contributi alla gestione separata, non essendo però tenuti a farlo in base alla precedente disposizione di cui al medesimo comma. Ragionando in senso contrario, tale precisazione resterebbe priva di ogni significato.

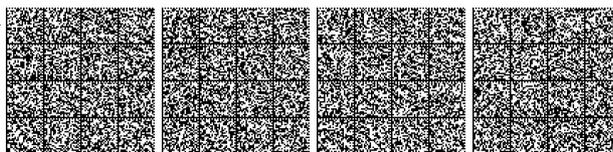
Infine, anche dal punto di vista strettamente letterale, occorre osservare come la norma interpretativa abbia escluso dalla gestione separata non i soggetti che effettuano il versamento contributivo «di cui al comma 11» (cioè il contributo soggettivo) bensì quelli che effettuano tale versamento «agli enti di cui al comma 11» (ossia agli enti privatizzati), senza specificare la tipologia di versamento, pur avendolo appena fatto al precedente comma a cui rinvia.

9.4. - Infine, non può neanche ritenersi che la «base legislativa» richiesta dall'art. 23 della Costituzione possa essere costituito da una interpretazione giurisprudenziale (Cassazione 18 dicembre 2017, n. 30344 e seguenti), soprattutto quando tale interpretazione, alla luce del contesto normativo e giurisprudenziale in cui viene ad inserirsi, risulta essere priva del carattere di prevedibilità. Più in generale, infatti, deve osservarsi come il senso di ingiustizia percepito dai numerosi professionisti, come il ricorrente, che si sono visti iscrivere d'ufficio alla gestione separata Inps a partire dal 2009, è dato non tanto dall'assoggettamento ad un obbligo contributivo in sé considerato, quanto piuttosto dal percepire che un simile obbligo sia stato imposto non da una precisa norma di legge, bensì da una interpretazione giurisprudenziale imprevedibile, con conseguente violazione di quella garanzia di libertà che storicamente è sempre stata insita nel principio di legalità.

9.5. - Più precisamente, la libertà dei soggetti in questione che viene ad essere incisa dalla norma censurata è costituita dalla libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

Infatti, in mancanza di una chiara individuazione dei soggetti passivi dell'obbligo contributivo, la successiva interpretazione che ne ha esteso l'ambito applicativo anche ai soggetti come il ricorrente, lede inevitabilmente la libertà di iniziativa economica di quest'ultimo, dal momento che lo stesso risulta pregiudicato nella possibilità di quantificare preventivamente tutti gli oneri, come appunto quelli fiscali e contributivi, cui sarebbe andato incontro nello svolgimento dell'attività professionale.

Come è noto, uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'operatore economico: scelta dell'attività da svolgere, delle modalità di reperimento dei capitali, delle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest'ultima e delle tipologie di corri-



La piena libertà di scelta, tuttavia, presuppone una chiara individuazione delle alternative a cui si va incontro e, tale possibilità è stata pregiudicata allorché il ricorrente ha deciso di intraprendere la propria attività professionale di architetto in un contesto normativo e giurisprudenziale che escludeva pacificamente la sussistenza di un onere contributivo alla gestione separata Inps.

Se, invece, avesse saputo con sufficiente certezza dell'esistenza di un simile obbligo contributivo e della sua decorrenza, egli avrebbe potuto eventualmente scegliere di non intraprendere tale attività economica o di intraprenderla con modalità e tempistiche differenti, essendo evidentemente diversa la convenienza economica dell'attività professionale a seconda della diversa incidenza degli oneri fiscali e contributivi a cui il reddito prodotto deve essere assoggettato.

Si ribadisce, infatti, che nessuna volontà di «evasione» sussiste in capo al ricorrente, quanto piuttosto la legittima pretesa di conoscere in anticipo e con un certo grado di certezza quali sono gli obblighi imposti dalla legge a chi intende iniziare una simile attività, anche con riferimento alla estensione temporale e all'entità economica della relativa imposizione.

*10. - Violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.*

Infine, per gli stessi motivi per i quali si ritiene esservi una violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, si dubita anche della compatibilità delle disposizioni in esame con l'art. 1 del protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, quale parametro interposto dell'art. 117 della Costituzione.

Come è noto, il protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea, al suo art. 1 (Diritto di proprietà), dispone che «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

Orbene, non sussistono dubbi sulla riconducibilità dell'obbligo di iscrizione e contribuzione in favore della gestione separata Inps nell'ambito di applicabilità dell'art. 1, protocollo n. 1 della Convenzione, stante la nozione ampia relativa al concetto di «beni» e di «proprietà», nonché all'espresso riferimento normativo ivi contenuto alle fattispecie di «pagamento delle imposte o di altri contributi».

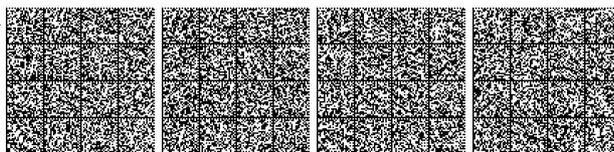
Ciò posto, la Corte europea ha costantemente ribadito che, per essere compatibile con la norma generale enunciata nella prima frase dell'art. 1 sopra menzionato, l'ingerenza deve soddisfare tre condizioni: deve essere stata compiuta «nelle condizioni previste dalla legge», «per causa di pubblica utilità» e nel rispetto di un giusto equilibrio tra i diritti della ricorrente e gli interessi della comunità (*cf.* da ultimo Corte europea dei Diritti dell'Uomo, 11 febbraio 2020, Casarin c. Italia, Ricorso n. 4893/13). Si tratta, in altri termini, dei tre requisiti costituiti, rispettivamente, dalla legalità, dallo scopo legittimo e dalla proporzionalità dell'ingerenza.

Orbene, come già osservato in relazione all'art. 23 della Costituzione, il requisito di legittimità dell'ingerenza che pare difettare nel caso di specie con riguardo all'obbligo di contribuzione alla gestione separata Inps è costituito proprio dalla mancanza di una sufficiente determinazione da parte della legge delle condizioni soggettive di imposizione del contributo.

Pertanto, per gli stessi motivi per i quali si ritiene esservi una violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, deve ritenersi che la misura in contestazione costituisca un'ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni per violazione del principio di legalità, così come interpretato dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

*11. - Conclusioni.*

In conclusione, quindi, deve essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per come interpretato dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (c.d. diritto vivente), per violazione dell'art. 3, anche in relazione all'art. 118, comma 4, della Costituzione, nonché dell'art. 23, anche in relazione all'art. 41 della Costituzione, oltre alla violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.



*P. Q. M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per come interpretato dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (c.d. diritto vivente), per violazione dell'art. 3, anche in relazione all'art. 118, comma 4, della Costituzione, nonché dell'art. 23, anche in relazione all'art. 41 della Costituzione, oltre alla violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali;*

*Dispone la sospensione del giudizio;*

*Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*Ordina alla Cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.*

Rieti, 8 febbraio 2022

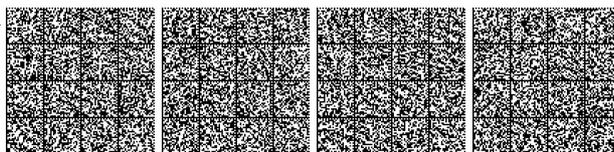
CARRANO

22C00032

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-009) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 8,00

