

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 15

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

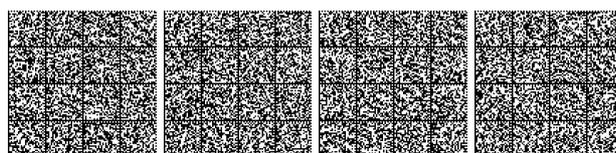
PARTE PRIMA

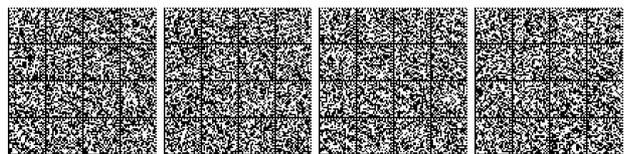
Roma - Mercoledì, 13 aprile 2022

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

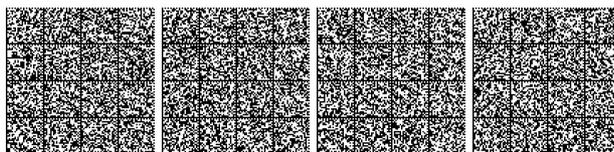




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **90.** Sentenza 25 gennaio - 11 aprile 2022  
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.  
**Regioni - Consiglio regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta - Approvazione, mediante delibera consiliare n. 823/XIV del 2014, della ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa - Sentenza della Corte dei conti, sez. terza giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 2021, di condanna per danno erariale di alcuni consiglieri regionali - Violazione della loro prerogativa di insindacabilità - Non spettanza allo Stato, e per esso al magistrato contabile, di adottare la sentenza n. 350 del 2021 - Suo conseguente annullamento, nonché di tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi.**
- Sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 2021, depositata il 30 luglio 2021.
  - Statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 24..... Pag. 1
- N. **91.** Sentenza 8 marzo - 11 aprile 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Appalti pubblici - Settore dei beni culturali - Divieto di subappalto - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**
- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 105 e 146.
  - Costituzione, artt. 3 e 9. .... Pag. 12
- N. **92.** Sentenza 8 marzo - 12 aprile 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Edilizia e urbanistica - Riqualificazione urbana - Norme della Regione Abruzzo - Misure premiali, mediante delibera comunale, per interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Edilizia e urbanistica - Patrimonio edilizio pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Immobili pubblici oggetto di alienazione - Libera facoltà di passaggio tra diverse destinazioni d'uso - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.**
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo -- Possibile installazione, in deroga alla disciplina del t.u. edilizia, di manufatti leggeri su aree private per un periodo non superiore a due anni a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.**
- Edilizia e urbanistica - Piani attuativi del Piano regolatore generale (PRG) - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione da parte della Giunta comunale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Estinzione del processo.**



**Edilizia e urbanistica - Piani di lottizzazione di iniziativa privata - Norme della Regione Abruzzo - Procedimento di formazione e dei termini procedurali - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi della tutela del paesaggio e di buon andamento dell'amministrazione, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Estinzione del processo.**

**Edilizia e urbanistica - Strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo - Individuazione delle ipotesi di modifica ai piani che possono essere assunte mediante deliberazione consiliare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio - Estinzione del processo.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo - Lotti interessati da strutture e manufatti temporanei realizzati nei Comuni abruzzesi delle aree dei crateri sismici del 2009 e del 2016 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo. . . . . Pag. 21

N. **93.** Sentenza 24 marzo - 12 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa - Accertamento dello stato di insolvenza - Condizioni - Requisiti richiesti per la dichiarazione di fallimento di un analogo imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e contrasto con il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione - Non fondatezza delle questioni.**

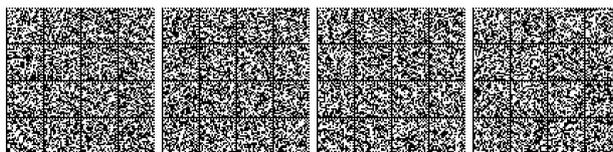
- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 202, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 45. . . . . Pag. 34

N. **94.** Ordinanza 23 marzo - 12 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Esenzione per l'abitazione principale - Applicazione dell'esenzione all'immobile in cui dimori e risiede anagraficamente uno dei componenti del nucleo familiare, ubicato fuori dal Comune in cui si trova quello fissato dagli altri componenti come dimora abituale - Omessa previsione, in base all'interpretazione del diritto vivente - Questione strettamente connessa ad altra logicamente pregiudiziale, relativa alla definizione di abitazione principale, ai fini della relativa agevolazione, come quella in cui sussiste il contestuale duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale dell'intero nucleo familiare - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento nonché violazione dei principi della tutela della famiglia e della capacità contributiva - Autorimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale - Sospensione del giudizio principale - Notifiche conseguenti.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 53. . . . . Pag. 40



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 26 del 2003 - Previsione che il servizio idrico integrato è organizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti, di norma, ai confini amministrativi delle Province lombarde e della Città metropolitana di Milano - Previsione che la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli ATO, attraverso l'individuazione di ATO con dimensione anche diversa da quella provinciale perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane - Modalità procedurali.**
- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24 (“Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022”), art. 13, comma 1. . . . . Pag. 45
- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta - Disposizioni in materia di personale - Previsione che la validità della graduatoria del concorso bandito dall’Amministrazione regionale per l’assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell’emergenza, in scadenza al 31 dicembre 2021, è prorogata al 31 dicembre 2022 - Modifica della legge regionale n. 12 del 2020 - Utilizzo delle graduatorie relative a procedure selettive, la cui efficacia era già stata prorogata dall’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2016 - Scorrimento, per l’assunzione a tempo indeterminato nell’organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco, dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di formazione di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale n. 37 del 2009 - Previsione che l’ammissione avvenga entro il 31 dicembre 2022, anziché al 31 dicembre 2021.**
- Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta - Adozione delle misure di attrattività del Sistema sanitario regionale - Prevista attribuzione, in via sperimentale, per il triennio 2022/2024 di un’indennità di attrattività regionale per il personale della dirigenza medica, infermieristica, titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato - Integrazione, a far data dal 1° gennaio 2022, nelle more della contrattazione collettiva integrativa aziendale che dovrà mantenere fermi gli importi ivi previsti e prescindere dalle funzioni dei beneficiari, del trattamento economico nella misura mensile determinata rispettivamente in euro 800 e 350 lordo busta.**
- Legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 22 dicembre 2021, n. 35 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta/ Vallée d’Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali”), artt. 5, commi 9 e 10, e 18. . . . . Pag. 48
- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Modifica all’art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011 - Localizzazione di impianti fotovoltaici in zone agricole - Previsione che condiziona le autorizzazioni non ancora rilasciate al rispetto dei vincoli derivanti dall’individuazione delle aree e dei siti non idonei all’installazione degli impianti da fonti rinnovabili - Sospensione delle installazioni di detti impianti, fino all’individuazione delle aree e dei siti da parte dei Comuni interessati, e comunque, per un termine non superiore a otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2021.**
- Legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022), art. 6. . . . . Pag. 53



N. 32. Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 marzo 2022

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Previsione che accorda a leggi e regolamenti regionali la possibilità di derogare alle prescrizioni del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, con particolare riguardo a quelle in materia di spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), art. 2-bis, comma 1, come introdotto dal[l’art. 30, comma 1, lettera *0a*), del] decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

**In via consequenziale:**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Lombardia - Previsione che, salvo per i limiti inderogabili sulle distanze, ha disposto la disapplicazione delle norme del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, per i Piani di Governo del Territorio (PGT) adeguati alle disposizioni ivi previste.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 103, comma 1-bis, come introdotto da [art. 1, comma 1, lettera *xxx*), della] legge regionale 14 marzo 2008, n. 4 (“Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)”), e successivamente modificato da [art. 4, comma 1, lettera *k*), della] legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 (“Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”)... .

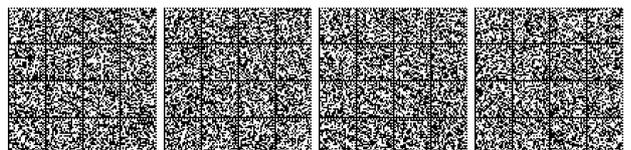
Pag. 57

N. 33. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 gennaio 2022

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Mancata previsione che l’effetto di decadenza conseguente alla presentazione della domanda oltre il triennio, decorrente dal momento in cui l’avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno, sia limitato ai ratei relativi al periodo antecedente al suddetto periodo triennale con i conseguenti effetti riduttivi anche sulla misura *una tantum* prevista.**

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 3, comma 1.....

Pag. 67



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 90

*Sentenza 25 gennaio - 11 aprile 2022*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Regioni - Consiglio regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta - Approvazione, mediante delibera consiliare n. 823/XIV del 2014, della ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa - Sentenza della Corte dei conti, sez. terza giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 2021, di condanna per danno erariale di alcuni consiglieri regionali - Violazione della loro prerogativa di insindacabilità - Non spettanza allo Stato, e per esso al magistrato contabile, di adottare la sentenza n. 350 del 2021 - Suo conseguente annullamento, nonché di tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi.**

- Sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 2021, depositata il 30 luglio 2021.
- Statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 24.

## 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, di riforma parziale della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 1° ottobre 2021, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, gli atti di intervento di A. F., S. B. e L. L.T., nonché quello del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, Federico Sorrentino per A. F., S. B. e L. L.T., gli avvocati dello Stato Emanuele Feola e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e il Procuratore generale della Corte dei conti Angelo Canale per la Procura generale presso la Corte dei conti; deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 1° ottobre 2021 e depositato il successivo 14 ottobre, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso conflitto di attribuzione fra enti nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione che non spetta allo Stato esercitare la funzione giurisdizionale in relazione ad atti insindacabili dei consiglieri regionali.

In particolare, la ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, il potere di adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che avevano votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale n. 823/XIV, del 23 ottobre 2014, di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica.

La sentenza impugnata sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione medesima, avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, in base all'art. 24 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La ricorrente chiede, di conseguenza, l'annullamento «della sentenza della Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale di Appello, n. 350/2021, depositata in data 30 luglio 2021, nonché di tutti gli atti e provvedimenti antecedenti, consequenziali o comunque connessi, e, in particolare, per quanto occorrer possa, della sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Valle d'Aosta, n. 5/2018, depositata in data 25 ottobre 2018».

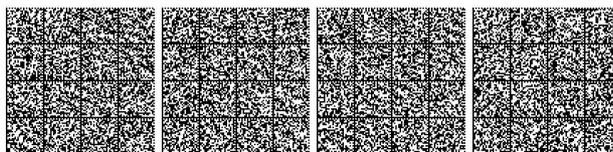
La Regione chiede, infine, a questa Corte di voler disporre la sospensione dell'esecuzione della indicata sentenza n. 350 del 2021, ai sensi e per gli effetti dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ritenuto sussistente, accanto al *fumus boni iuris*, anche il *periculum in mora*.

1.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste premette, in fatto, che la delibera che è all'origine della condanna dei consiglieri regionali per danno erariale era stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, all'esito di una discussione generale congiunta relativa alla Relazione annuale al Consiglio regionale sull'andamento della gestione della Casinò de la Vallée spa, ai sensi dell'art. 8 della legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), e sulla proposta di atto avente a oggetto il «Rafforzamento finanziario del Resort e Casinò di Saint-Vincent. Incarico alla Finaosta S.P.A. di sottoscrivere, in nome e per conto della Regione, l'Aumento di capitale della Casinò de la Vallée S.p.a.».

La ricorrente riferisce che, all'esito del dibattito, era stato dapprima approvato all'unanimità un ordine del giorno che impegnava la Giunta regionale a procedere alla costituzione di una "Task Force politica" che, in via straordinaria, affiancasse e monitorasse l'azione di rilancio della casa da gioco Casinò de la Vallée spa, attraverso l'adozione di misure di valorizzazione degli investimenti e di miglioramento della gestione della stessa casa da gioco (come, ad esempio, la revoca del premio per l'amministratore unico anche per il 2014, la predisposizione di un piano di crescita degli introiti dettagliato e supportato da valutazioni credibili e sostenibili a livello finanziario, la definizione di azioni concrete da porre in atto immediatamente per garantire un raccordo continuo e costante con il territorio circostante). Subito dopo, il Consiglio aveva approvato il piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente nell'aumento di capitale di 60.000.000 di euro della Casinò de la Vallée spa.

La Regione sottolinea che, sebbene dalla connessione fra le due citate delibere emergesse chiaramente la natura di atto di indirizzo politico anche della seconda, la Procura regionale della Corte dei conti aveva dato avvio, dinanzi alla sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, a un giudizio di responsabilità nei confronti di una pluralità di amministratori e funzionari regionali, ivi compresi i consiglieri regionali che avevano approvato l'indicata delibera regionale n. 823/XIV. Tale giudizio si era concluso con la sentenza n. 5 del 2018, di condanna dei consiglieri regionali al risarcimento del danno erariale, per aver ignorato i «segnali di debolezza finanziaria della Società (gestore del Casinò), al limite della decozione», «già ampiamente conosciuti sia dal decisore politico che dalla struttura amministrativa della Regione», e aver posto in essere scelte di finanziamento in contrasto con i principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

Contro tale decisione veniva proposto appello dinanzi alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, che, riformando la decisione di primo grado solo in ordine alla quantificazione del danno, confermava l'impianto motivazionale della medesima e i presupposti della condanna, sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo.



In essa si precisava che, sebbene la situazione di grave difficoltà finanziaria della società fosse nota a tutti i membri del Consiglio regionale, quest'ultimo aveva scelto la via della ricapitalizzazione, mentre avrebbe potuto e dovuto valutare altre soluzioni e possibilità, come la messa in liquidazione della società, la cessione del ramo aziendale o la concessione della gestione a terzi.

La ricorrente richiama, inoltre, la circostanza che la casa da gioco in questione, a seguito della delibera citata, era stata poi ammessa dal Tribunale ordinario di Aosta a una procedura di concordato preventivo, a dimostrazione del fatto che essa non versava nella situazione di "decozione" adombrata dalla Corte dei conti.

1.2.- L'assunto della Regione è che nella delibera fossero condensate «valutazioni tipicamente ascrivibili ad atti di indirizzo politico», cosicché essa, «ancorché atto formalmente "amministrativo", e, comunque, "non legislativo", [era], in virtù del suo concreto contenuto decisionale, ragionevolmente imputabile a quell'ambito funzionale certamente assistito dalla prerogativa fissata dall'art. 24 dello Statuto».

Tale delibera costituirebbe, quindi, un atto di indirizzo politico, espressivo di una scelta di ordine politico-strategico della Regione relativa alla sopravvivenza della casa da gioco (Casinò de la Vallée spa), le cui entrate costituivano e costituiscono entrate regionali.

A tal proposito la ricorrente ricorda che l'autorizzazione ad aprire la citata casa da gioco nel territorio regionale e a gestirla da parte della Regione, in deroga al divieto penalmente sanzionato del gioco d'azzardo, aveva trovato fondamento nella legislazione statale, che, sin dall'avvio dell'ordinamento autonomo, aveva inteso promuovere il turismo (attribuito dallo Statuto speciale alla competenza primaria regionale), ma soprattutto aveva sempre annoverato, fra le entrate proprie della Regione, corrispondenti alle «entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni od appalti», quelle derivanti dalla gestione del Casinò (come affermato anche dall'art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 6 dicembre 1971, n. 1065, recante «Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta»).

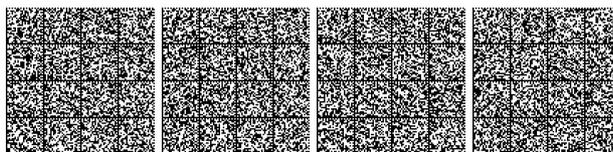
Il particolare ruolo assegnato alla casa da gioco in questione dall'ordinamento autonomo della Valle d'Aosta sarebbe, infatti, confermato dagli interventi normativi relativi alla stessa. Essa è stata istituita con decreto del Consiglio regionale, adottato il 4 aprile 1946, in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta), con cui era stato avviato l'ordinamento autonomo regionale, e affidata in gestione, dapprima a un concessionario, in seguito a una amministrazione straordinaria appositamente istituita (con la legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 1993, n. 88, recante l'«Istituzione della Gestione straordinaria per l'esercizio della Casa da gioco di Saint-Vincent») e dal 2001 (con la legge reg. Valle d'Aosta n. 36 del 2001) alla società Casinò de la Vallée spa, a totale capitale pubblico, con la previsione che solo la Regione e i Comuni ubicati al suo interno potessero acquisire la qualità di soci.

Con legge della Regione Valle d'Aosta 23 dicembre 2009, n. 49, recante «Linee-guida per l'ottimizzazione ed il rilancio delle strategie di sviluppo della Casa da gioco e del complesso aziendale Grand Hôtel Billia di Saint-Vincent. Modificazioni alla legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)», sono stati definiti compiti, attività e modalità di intervento della Regione nella gestione della casa da gioco e dell'annesso complesso immobiliare e si è disposto, all'art. 2, per l'anno 2010, un aumento di capitale, mentre si è affidata alla legge finanziaria annuale la determinazione dell'entità dei trasferimenti per il finanziamento dei successivi investimenti disposti da un apposito piano di sviluppo (art. 3).

Di recente - segnala ancora la ricorrente - il legislatore regionale è nuovamente intervenuto sulla materia, con la legge della Regione Valle d'Aosta 4 luglio 2019, n. 8 (Disposizioni urgenti per Casinò de la Vallée spa), al fine di consentire, a seguito dell'apertura di una procedura di concordato preventivo da parte del Tribunale di Aosta, la conversione dei crediti derivanti dai contratti di mutuo, stipulati in favore della predetta società per il finanziamento del piano di investimenti relativi alla ristrutturazione della casa da gioco, in apporto patrimoniale, condizionatamente all'omologazione del concordato preventivo.

Da tale quadro normativo emergerebbe chiaramente la connessione tra il Casinò di Saint Vincent e le vicende dell'autonomia valdostana, in considerazione dell'incidenza delle attività svolte dalla citata casa da gioco sia sulla realizzazione «dell'interesse pubblico prioritario dello sviluppo economico, turistico ed occupazionale della Valle d'Aosta» (ai sensi dell'art. 3 legge della Regione Valle d'Aosta n. 36 del 2001), sia quanto al procacciamento di entrate pubbliche al di fuori degli ordinari meccanismi impositivi previsti dalla legislazione generale.

In tale contesto si spiegherebbe anche l'assoluta fungibilità delle forme decisionali - legislativa, da un lato, amministrativa, dall'altro - nella disponibilità del Consiglio medesimo per intervenire sull'assetto della casa da gioco e la conseguente impossibilità di escludere la prerogativa dell'insindacabilità dei voti espressi dai consiglieri regionali in ordine all'approvazione della delibera del 2014, con cui si è decisa la sopravvivenza e il rilancio della casa da gioco mediante la ricapitalizzazione.



A sostegno della qualificazione della delibera in esame come atto di indirizzo politico, per la cui approvazione i consiglieri regionali sarebbero assistiti dalla prerogativa dell'insindacabilità, starebbe, inoltre, la circostanza che essa è stata adottata contestualmente all'ordine del giorno con cui si impegnava la Giunta regionale a procedere alla costituzione di una "Task Force politica" che, in via straordinaria, affiancasse e monitorasse l'azione di rilancio della casa da gioco Casinò de la Vallée spa, attraverso l'adozione di misure che valorizzassero gli investimenti e migliorassero la sua gestione.

Tale delibera, pertanto, si inscriverebbe all'interno di una complessa e articolata iniziativa di policy pubblica svolta dal massimo organo politico-rappresentativo della Regione, per fronteggiare una situazione che richiedeva scelte rilevanti sul piano della responsabilità politica.

La natura di atto di indirizzo politico della delibera in esame si desumerebbe, infine, dagli stessi argomenti svolti dalla Corte dei conti nella sentenza impugnata, in cui si contesta ai consiglieri regionali di aver scelto, pur dinanzi a una situazione di grave crisi finanziaria, la via della ricapitalizzazione senza valutare altre possibili alternative. Anche le altre soluzioni, ad avviso della ricorrente, difficilmente sarebbero state riconducibili ad atti di mera gestione, implicando piuttosto valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico, in rapporto al contingente indirizzo politico, riguardo al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che chiede che il ricorso sia dichiarato manifestamente inammissibile e/o infondato.

La difesa statale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità per tardività del ricorso proposto avverso gli atti e i provvedimenti antecedenti alla sentenza n. 350 del 2021, oggetto del conflitto, e, in particolare, avverso l'atto di citazione e la sentenza di primo grado (n. 5 del 2018), essendo ampiamente decorso il termine di 60 giorni dalla notificazione o pubblicazione, ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

Sarebbe, inoltre, inammissibile, per difetto di interesse a ricorrere della Regione, anche l'impugnativa della stessa sentenza n. 350 del 2021, nonché degli atti consequenziali o connessi. In relazione a questi ultimi, non ancora adottati, infatti, difetterebbe il requisito dell'attualità della lesione. Quanto alla sentenza n. 350 del 2021, di mera conferma della decisione di primo grado, il ricorso regionale non sarebbe in grado di rimuovere il pregiudizio che si assume subito e quindi di ripristinare l'assetto costituzionale delle attribuzioni, in quanto rimarrebbe comunque valida ed efficace la decisione di primo grado.

È, inoltre, eccepita l'inammissibilità del ricorso per conflitto, in quanto improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, considerata la sostanziale identità delle causae petendi del giudizio instaurato per effetto del ricorso per conflitto di attribuzione e del giudizio instaurato per effetto del ricorso in Cassazione, per motivi inerenti alla giurisdizione.

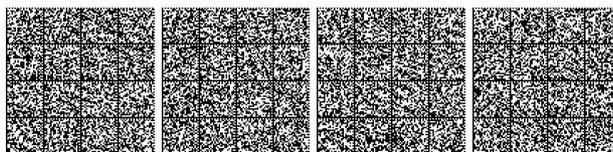
Nel merito il conflitto sarebbe privo di fondamento.

La delibera n. 823/XIV del 2014 (all'origine della responsabilità contabile dei consiglieri regionali) sarebbe un atto amministrativo, adottato in attuazione dell'art. 32 della legge della Regione Valle d'Aosta 10 aprile 1997, n. 12 (Regime dei beni della Regione autonoma Valle d'Aosta), espressione di una funzione amministrativa assegnata al Consiglio da una legge regionale e, quindi, non riconducibile - secondo la giurisprudenza costituzionale - alle funzioni tipiche del medesimo Consiglio, per il cui esercizio è garantita l'insindacabilità dei consiglieri regionali. Tale delibera sarebbe un atto di concreta gestione amministrativa della società partecipata Casinò de la Vallée spa, adottato in attuazione degli indirizzi e delle linee guida già stabiliti dalla legge regionale e, talora, addirittura in contrasto con le stesse linee guida. In specie, essa sarebbe in contrasto con l'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 49 del 2009, che stabiliva che i trasferimenti da erogare alla società avrebbero dovuto essere previsti nella legge finanziaria annuale regionale.

3.- I consiglieri regionali A. F., S. B. e L. L.T., condannati per effetto delle sentenze contabili impuginate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, hanno chiesto di intervenire nel giudizio dinanzi a questa Corte per svolgere argomenti a sostegno della fondatezza del ricorso.

In linea preliminare, a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento, hanno richiamato la giurisprudenza costituzionale costante, secondo cui nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti è ammissibile l'intervento di coloro che sono parti di un giudizio comune il cui esito risulti condizionato dalla pronuncia di questa Corte. Nel caso di specie, la decisione attesa, riguardando la spettanza alla Corte dei conti del potere di esercitare la giurisdizione contabile nei loro confronti, sarebbe suscettibile di condizionare sia l'esecuzione a loro carico della sentenza impugnata, sia il giudizio attualmente pendente dinanzi alla Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione.

Nel merito, gli stessi consiglieri regionali ritengono che il ricorso sia fondato.



La delibera n. 823/XIV del 2014 non sarebbe, infatti, un mero atto amministrativo, bensì espressione della funzione di indirizzo politico spettante al Consiglio regionale nell'ambito della sua autonomia costituzionalmente garantita, sicché il voto espresso su di essa sarebbe stato sicuramente coperto dalla garanzia dell'irresponsabilità.

La natura politica della delibera in esame si ricaverebbe sia dall'importanza che riveste la casa da gioco di Saint-Vincent nell'ambito dello speciale ordinamento della Valle d'Aosta, sia dalla gravità della crisi finanziaria e patrimoniale in cui versava, all'epoca della delibera, la società, tale per cui il Consiglio regionale avrebbe avuto solo due possibilità: ricapitalizzare o dismettere la società e/o l'azienda. Premesso, infatti, che, come dimostrato dall'evoluzione normativa, la casa da gioco di Saint-Vincent costituisce uno dei simboli dell'autonomia speciale valdostana e una fonte di entrate di diritto pubblico per la Regione, la decisione dei consiglieri regionali di ricapitalizzare la società, a fronte della carenza di liquidità e delle perdite della stessa, costituirebbe una scelta di politica finanziaria regionale, con ricadute sull'attrattività turistica e quindi sull'economia della Regione, nell'esercizio di una funzione di indirizzo politico riservata all'autonomia del decisore politico.

Peraltro, la Corte dei conti - prosegue la difesa degli intervenienti - avrebbe addebitato ai consiglieri regionali di aver operato una scelta non illegittima, ma solo non conveniente, escludendo a priori altre opzioni, contrastanti con quella di salvaguardare il Casinò quale bene patrimoniale e finanziario pubblico. Il che costituirebbe una gravissima invasione del potere giudiziario nell'ambito riservato al processo di formazione della volontà politica in seno al Consiglio regionale.

Inoltre, la circostanza che la scelta operata dal Consiglio con la delibera in esame fosse in continuità sia con precedenti, sia con successive decisioni del Consiglio regionale, tutte adottate con legge regionale nell'esercizio della competenza primaria in materia di turismo (art. 2, lettera q, dello statuto speciale) e della competenza concorrente in materia di finanze regionali (art. 3, lettera f, del medesimo statuto), rivelerebbe che, in materia di scelte strategiche inerenti al Casinò, delibera consiliare e legge regionale siano pienamente fungibili ed equivalenti, anche ai fini dell'operatività della garanzia dell'insindacabilità dei voti espressi per la loro approvazione.

Nessun rilievo, infine, avrebbero, nella specie, i precedenti di cui alle sentenze n. 69 del 1985 e n. 337 del 2009 di questa Corte, inerenti a vicende amministrative di dettaglio, prive di interesse generale per la Regione.

4.- Anche il Procuratore generale della Corte dei conti ha chiesto di intervenire nel giudizio per ottenere che questa Corte dichiari inammissibile o comunque infondato il ricorso promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

In punto di ammissibilità dell'intervento, la difesa dell'interveniente sostiene che, secondo la giurisprudenza costituzionale, sia ammissibile l'intervento personale del Procuratore generale della Corte dei conti quale rappresentante del pubblico ministero innanzi alle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti e quindi parte del giudizio la cui decisione è oggetto del conflitto.

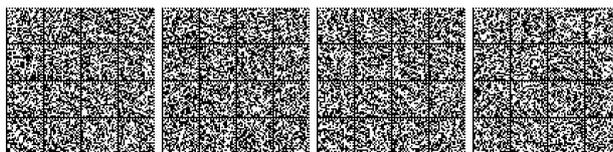
Il ricorso sarebbe inammissibile per tardività, quanto all'impugnativa dell'atto di citazione dinanzi al giudice di primo grado e della sentenza di primo grado, essendo stato proposto oltre il termine di sessanta giorni dalla notificazione o pubblicazione, ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto con cui si sarebbe manifestata la volontà di ledere l'altrui competenza. Esso sarebbe, comunque, inammissibile in quanto utilizzato per dirimere questioni di giurisdizione, in violazione di quanto statuito all'art. 37, comma 2, della legge n. 87 del 1953.

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato.

Premesso che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'insindacabilità copre l'attività dei Consigli regionali solo ove tale attività costituisca esercizio della funzione amministrativa conferita dalla Costituzione, dallo statuto o dalle leggi dello Stato, nella specie la delibera n. 823/XIV del 23 ottobre 2014 sarebbe stata adottata dal Consiglio in attuazione di una legge regionale, in specie dell'art. 32, comma 3, della legge n. 12 del 1997, che attribuisce al Consiglio regionale la competenza amministrativa a disporre la sottoscrizione di aumenti di capitale di società in misura superiore al 50 per cento, radicandola in capo alla Giunta per quelli di entità inferiore alla soglia indicata.

La stessa legge regionale qualificerebbe l'atto in parola come amministrativo, là dove riconduce la sua adozione alle competenze dell'organo esecutivo della Regione, ossia la Giunta. La configurazione di una competenza eccezionale in capo al Consiglio, per le sole sottoscrizioni maggioritarie, si giustificerebbe in ragione della particolare incidenza di tali operazioni sulla struttura della società e sui rapporti fra questa e l'amministrazione (oltre che sulle finanze regionali), ma non escluderebbe la natura amministrativa dell'attività.

5.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la ricorrente ha dichiarato di rinunciare all'istanza di sospensione ex art. 40 della legge n. 87 del 1953, anche in considerazione della tempestività della fissazione dell'udienza pubblica.



6.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

*Considerato in diritto*

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza 30 luglio 2021, n. 350, con cui la Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, in parziale riforma della sentenza 25 ottobre 2018, n. 5, della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, per aver votato a favore della delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale fino a 60.000.000 di euro della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica.

Con la pronuncia oggetto del conflitto, la Corte dei conti avrebbe esercitato la funzione giurisdizionale in violazione della prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, che l'art. 24 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) riconosce per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

L'approvazione della delibera n. 823/XIV del 23 ottobre 2014 costituirebbe, infatti, esercizio delle funzioni proprie del Consiglio, essendo la stessa un atto di indirizzo politico, espressivo di una scelta di ordine strategico della Regione, relativa alla sopravvivenza della casa da gioco (Casinò de la Vallée).

Pertanto, la Regione chiede l'annullamento della sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, 30 luglio 2021, n. 350, nonché «di tutti gli atti e provvedimenti antecedenti, consequenziali o comunque connessi», e, in particolare, «per quanto occorrer possa», della sentenza di primo grado della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, n. 5 del 2018, già di condanna per danno erariale, riformata in appello solo riguardo al quantum.

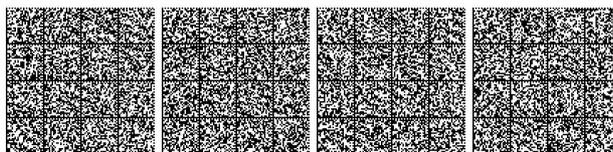
2.- Come deciso con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 25 gennaio 2022, devono essere dichiarati ammissibili gli interventi spiegati nel giudizio da A. F., S. B. e L. L.T., componenti del Consiglio regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste negli anni 2013/2018, nonché l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (ordinanza n. 269 del 2019; ordinanza allegata alla sentenza n. 230 del 2017). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (sentenze n. 259 del 2019 e n. 107 del 2015; ordinanza n. 269 del 2019).

Nel caso di specie, A. F. e altri, in qualità di ex consiglieri regionali, rivestono la qualità di parti del giudizio definito con la sentenza n. 350 del 2021 della Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, che è oggetto del presente conflitto di attribuzione ed è stata impugnata dinanzi alla Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione. Pertanto, considerato che il giudizio in esame verte sulla spettanza o meno alla Corte dei conti del potere di esercitare la giurisdizione contabile nei confronti dei citati consiglieri regionali, la decisione di questa Corte è suscettibile di condizionare sia l'esecuzione della sentenza impugnata, sia il giudizio pendente dinanzi alla Corte di cassazione, incidendo in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dei medesimi consiglieri.

Anche il Procuratore generale della Corte dei conti è parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto. Pertanto, l'esito del presente conflitto è suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione del diritto del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi erariali al risarcimento del danno, asseritamente patito dalle finanze pubbliche.

L'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, inoltre, è ammissibile anche se spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alle giurisdizioni superiori. La previsione generale di cui all'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va, infatti, interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (sentenze n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013; ordinanza n. 136 del 2018).



3.- In linea preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Procura generale della Corte dei conti interveniente.

3.1.- È eccepita, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per tardività, in considerazione della mancata proposizione del conflitto, a seguito dell'atto di citazione e della sentenza di primo grado della Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Regione Valle d'Aosta (n. 5 del 2018), con cui si sarebbe realizzata la lesione e di cui la sentenza di appello n. 350 del 2021, oggetto del presente giudizio, sarebbe una mera conferma.

Anche il ricorso promosso avverso la sentenza n. 350 del 2021 e gli atti consequenziali o connessi sarebbe inammissibile, per difetto dell'interesse a ricorrere della Regione. Quanto agli atti consequenziali e connessi, difetterebbe il requisito dell'attualità della lesione, trattandosi di atti non ancora adottati, per cui non sarebbe configurabile alcuna violazione delle attribuzioni regionali. Quanto alla sentenza n. 350 del 2021, l'iniziativa regionale non sarebbe idonea a rimuovere il pregiudizio che si assume subito e a ripristinare l'assetto costituzionale delle attribuzioni, in quanto rimarrebbe comunque valida ed efficace la decisione di primo grado.

3.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Essa muove dalla convinzione che, allorquando in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti una Regione contesti la lesività dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la pretesa lesione si consumi con l'adozione dei primi atti di esercizio della funzione stessa, e che la sentenza di appello rientri fra gli atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti (in questo caso, della sentenza di primo grado), la cui mancata impugnazione, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 17 del 2020, n. 146 e n. 36 del 2018, n. 198 del 2017), determina l'inammissibilità del ricorso.

Entrambi gli assunti sono erronei.

Questa Corte ha esteso al conflitto intersoggettivo da atto giurisdizionale la possibilità, da parte della Regione, di presentare ricorso avverso qualsiasi atto, «anche se preparatorio o non definitivo - diretto, in ogni caso, “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (così sentenza n. 22 del 2020)» (ordinanza n. 175 del 2020). Ciò al fine di consentire alla Regione di reagire alla pretesa lesione già in relazione al primo atto di esercizio della funzione giurisdizionale, senza attendere che la medesima lesione si cristallizzi, per effetto della definitività della decisione. Pertanto, è rimesso alla Regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto, entro il termine di cui all'art. 39 secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

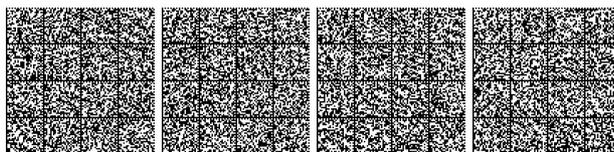
Né può ritenersi che l'eventuale annullamento della sentenza di appello, che consegua all'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione, sia inidoneo a rimuovere il pregiudizio che si assume subito, rimanendo comunque valida ed efficace la decisione di primo grado.

La sentenza di appello, anche ove sia confermativa di quella di primo grado, sostituisce quest'ultima, sotto ogni profilo (da ultimo, Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 5 maggio 2021, n. 11816), determinandone la cessazione di efficacia e, conseguentemente, innovando la pretesa lesione delle attribuzioni costituzionali in contestazione. Non ricorrono, dunque, le condizioni che, secondo questa Corte, conducono alla declaratoria di inammissibilità del ricorso per conflitto fra enti, poiché la pronuncia di appello non si configura come atto meramente consequenziale di atti precedentemente non impugnati (sentenza n. 146 del 2018). Né può costituire motivo di inammissibilità del conflitto la mancata proposizione del conflitto a seguito della sentenza di primo grado per acquiescenza della Regione, considerato che - per costante giurisprudenza di questa Corte - tale istituto non trova applicazione nei giudizi per conflitto di attribuzione, «stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte» (sentenza n. 31 del 2019 e n. 36 del 2018; nello stesso senso, fra le tante, sentenza n. 130 del 2014).

3.2.- È, inoltre, eccepita l'inammissibilità del ricorso per conflitto in quanto esso sarebbe impiegato quale improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 22 del 2020, n. 224 del 2019 e n. 107 del 2015).

Sia la difesa statale, sia il Procuratore generale della Corte dei conti contestano che, con il presente ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste abbia inteso censurare la statuizione in materia di giurisdizione contenuta nella sentenza adottata dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello - dinanzi a cui era stato già contestato il difetto di giurisdizione, così come dinanzi al giudice di primo grado - con argomenti non diversi da quelli svolti nel ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, proposto dai consiglieri regionali condannati.

3.2.1.- Anche tale eccezione è priva di fondamento.



Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2020, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015), i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici errores in iudicando, valendo, per questi ultimi, «i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni» (sentenza n. 224 del 2019).

Nella specie, la ricorrente contesta che la Corte dei conti - dapprima instaurando il procedimento e poi pronunciando la condanna erariale nei confronti dei consiglieri regionali che avevano votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV - abbia agito in carenza assoluta di giurisdizione, in violazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione stessa dall'art. 24 dello statuto, che esclude che i consiglieri regionali possano essere perseguiti per le opinioni espresse o i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Dal tenore delle censure emerge chiaramente che ciò che la Regione contesta non è il modo di esercizio della funzione da parte della Corte dei conti, ma la sussistenza stessa, in capo a quest'ultimo, del potere giurisdizionale.

3.2.2.- Questa Corte ha costantemente ritenuto che il tono costituzionale del conflitto sussiste quando il ricorrente lamenta una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2020, n. 28 del 2018 e n. 87 del 2015), per effetto di un atto o di un comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (ordinanza n. 175 del 2020), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

Tali requisiti sono soddisfatti nel caso di specie.

La Regione lamenta la menomazione della propria sfera di attribuzione, con riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, di cui all'art. 24 dello statuto speciale, per effetto dell'illegittimo esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte dei conti in ordine ad atti compiuti da soggetti che rivestivano il ruolo di consiglieri regionali al momento della loro adozione e quindi da considerarsi coperti dalla richiamata garanzia (sentenza n. 43 del 2019). Si tratta dunque di una contestazione relativa alla sussistenza del potere giurisdizionale, che incide sull'assetto costituzionale dei poteri, non già di un conflitto di giurisdizione.

4.- Nel merito, il ricorso è fondato.

4.1.- L'assunto da cui muove la ricorrente è che la delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, con cui si è disposto l'aumento di capitale della società per azioni Casinò de la Vallée spa - all'origine della condanna di alcuni consiglieri regionali per danno erariale - sia espressiva di una scelta di ordine politico-strategico della Regione, orientata a garantire la sopravvivenza della casa da gioco (Casinò de la Vallée spa), le cui entrate costituivano e costituiscono entrate regionali.

Tale delibera - a suo avviso - conteneva «valutazioni tipicamente ascrivibili ad atti di indirizzo politico, cosicché essa, ancorché atto formalmente “amministrativo”, e, comunque, “non legislativo”, [era], in virtù del suo concreto contenuto decisionale, ragionevolmente imputabile a quell'ambito funzionale certamente assistito dalla prerogativa fissata dall'art. 24 dello Statuto».

Posto che, in linea con la giurisprudenza costituzionale, l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali non riguarda solo la funzione legislativa, ma anche quelle di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate al Consiglio e tutte le altre che ad esso conferiscono la Costituzione e le leggi, oltre che lo statuto speciale, l'accertamento da compiere implicherebbe, secondo la ricorrente, non una disamina formale, ma un esame sostanziale sulla riconducibilità delle funzioni esercitate a quelle coperte dall'insindacabilità.

4.1.1.- Preliminarmente, per una corretta valutazione della natura della delibera in questione, occorre tener conto della peculiare collocazione della casa da gioco in esame (Casinò di Saint-Vincent spa) nell'ambito dell'ordinamento autonomo della Valle d'Aosta.

L'istituzione della casa da gioco è stata autorizzata, con decreto del Presidente del Consiglio della Valle 4 aprile 1946, n. 241 (Istituzione del Casinò di Saint Vincent), in attuazione dell'art. 12 del decreto luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Si deve a tale fonte, nonché al decreto luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 546 (Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta), il primo ordinamento autonomo della Valle, che ha anticipato quanto successivamente stabilito dallo statuto speciale, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).



La possibilità, prevista per la Regione autonoma Valle d'Aosta, di istituire e gestire una casa da gioco in deroga al divieto penale del gioco d'azzardo è stata fondata sull'attribuzione, che lo statuto speciale ha riconosciuto alla stessa, della competenza in materia di turismo. I ricavi derivanti dall'attività della casa da gioco, in linea con quanto disposto dal legislatore statale a partire dal 1949, in armonia con lo Statuto, hanno contribuito alle entrate regionali, al fine - come rilevato da questa Corte in una pronuncia risalente - di «sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario» (sentenza n. 152 del 1985).

La scelta del legislatore regionale di dare vita, con la legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), alla società per azioni Casinò de la Vallée, a totale partecipazione pubblica, per la gestione della casa da gioco, risponde alla «realizzazione dell'interesse pubblico prioritario dello sviluppo economico, turistico ed occupazionale della Valle d'Aosta» (art. 3).

A fronte delle prime difficoltà di gestione, il Consiglio regionale è intervenuto con la legge della Regione Valle d'Aosta 23 dicembre 2009, n. 49, recante «Linee-guida per l'ottimizzazione ed il rilancio delle strategie di sviluppo della Casa da gioco e del complesso aziendale Grand Hôtel Billia di Saint-Vincent. Modificazioni alla legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)», al fine di agevolare il rilancio della casa da gioco, anzitutto disponendo - all'art. 2 - la ricapitalizzazione della società. La medesima legge regionale, peraltro, prescriveva che il Consiglio regionale approvasse un piano di interventi per lo sviluppo della casa da gioco, da finanziare annualmente mediante trasferimenti alla società Casinò de la Vallée spa, nell'ambito della generale programmazione contenuta nella legge finanziaria annuale (art. 3).

4.1.2.- In questo contesto si colloca la delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, la cui approvazione è stata all'origine della condanna per danno erariale pronunciata dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, con la sentenza n. 350 del 2021, impugnata nel presente giudizio.

Dal resoconto dei lavori consiliari emerge che, nonostante i vari finanziamenti adottati, con delibere di Giunta, in deroga al meccanismo previsto dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 49 del 2009, la situazione del Casinò restava critica. All'esito di un'istruttoria promossa dal Consiglio regionale, nella seduta del 23 ottobre 2014, si era svolta una discussione generale congiunta sulla relazione annuale sull'andamento della gestione della Casinò de la Vallée spa, ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n. 36 del 2001, e sulla proposta di atto intitolato «Rafforzamento finanziario del Resort e Casinò di Saint-Vincent. Incarico alla Finaosta S.P.A. di sottoscrivere, in nome e per conto della Regione, l'Aumento di capitale della Casinò de la Vallée S.p.a.».

Al centro del dibattito - di cui i lavori consiliari danno conto - si pose la necessità di operare una scelta che presupponesse una valutazione di carattere politico fra fallimento e rilancio del Casinò. Si trattava, in altri termini, di decidere se salvare la proprietà e la gestione pubblica del Casinò e del connesso complesso alberghiero o, all'opposto, dismettere, totalmente o parzialmente, tale complesso patrimoniale e finanziario.

All'esito di tale dibattito, fu sottoposto a votazione un ordine del giorno, con cui si impegnava la Giunta regionale a procedere alla costituzione di una "Task Force politica" che, in via straordinaria, affiancasse e monitorasse l'azione di rilancio della casa da gioco Casinò de la Vallée spa, con l'adozione di misure per valorizzare gli investimenti e per migliorarne la gestione, tramite risparmi di spesa e azioni volte a favorirne l'interazione con il territorio. Approvato all'unanimità tale ordine del giorno, fu anche adottato l'atto "amministrativo" inerente alla ricapitalizzazione della società Casinò de la Vallée spa.

4.1.3.- Le vicende che hanno portato all'approvazione della delibera, da cui ha tratto origine la sentenza di condanna dei consiglieri regionali per danno erariale, impugnata nel presente giudizio, confermano il rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all'attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale. Verso questa peculiare società a partecipazione pubblica sono state indirizzate risorse, in ragione di una sua acquisita tipicità territoriale, cui si collega l'attrattiva turistica e con essa il sostegno all'economia.

Il preminente orientamento volto, per l'appunto, ad agevolare, attraverso azioni mirate, lo sviluppo economico, turistico e occupazionale della Regione, è confermato dai più recenti interventi del legislatore regionale (di cui alla legge regionale 4 luglio 2019, n. 8, recante «Disposizioni urgenti per Casinò de la Vallée spa»), che incidono nuovamente sull'assetto finanziario della società di gestione della casa da gioco, in vista, tra l'altro, dell'omologazione del concordato preventivo con continuità aziendale, disposta con decreto del 26 maggio 2021 del Tribunale ordinario di Aosta.

Tutto quanto detto contribuisce a far emergere con contorni sempre più netti la natura della delibera in esame, quale atto di indirizzo politico-strategico, espressivo della stessa politicità della legge. La decisione relativa all'aumento di capitale della società di gestione della casa da gioco - altre volte operata con una legge, come era accaduto



con l'art. 2 della legge regionale n. 49 del 2009 - è coesistente alla decisione di rilanciare la casa da gioco, fatta oggetto dell'ordine del giorno approvato all'unanimità, con un consenso trasversale fra maggioranza e opposizione, quasi contestualmente alla delibera di ricapitalizzazione. Essa si delinea, quindi, come un aspetto della scelta di politica finanziaria regionale, operata dal Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico, chiamato a scegliere fra più opzioni alternative.

Nel quadro così delineato, l'approvazione della delibera di cui qui si discute costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al «nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari» (sentenza n. 69 del 1985), rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati.

Se, infatti, «l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è [...] funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica» (sentenza n. 69 del 1985), le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quella legislativa, ma si allargano a comprendere le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, nonché le altre conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi, incluse quelle «di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali» (sentenza n. 337 del 2009).

Pertanto, per poter «preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (sentenza n. 235 del 2015, nonché, in precedenza, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997), la garanzia dell'insindacabilità di sicuro concerne le funzioni conferite ai Consigli regionali dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia e che possono essere esercitate in forma legislativa o anche amministrativa. Ciò conferma quanto questa Corte ha, fin da tempo risalente, affermato circa l'insufficienza della forma amministrativa dell'atto per escludere la prerogativa dell'insindacabilità (sentenze n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975).

Risulta, pertanto, evidente che l'approvazione della delibera consiliare del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, contenente la ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica che gestisce il Casinò di Saint-Vincent, pur dando vita a un atto formalmente amministrativo, costituisce, da parte dei consiglieri regionali, esercizio di una funzione riconducibile a valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico, inerenti all'autonomia decisionale dell'organo politico della Regione Valle d'Aosta, in quanto tali esenti da responsabilità, in base all'art. 24 dello statuto.

5.- Il ricorso, pertanto, deve essere accolto.

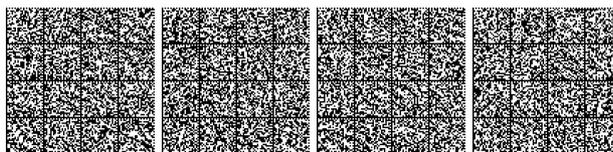
Non spettava, pertanto, allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna, per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che hanno votato a favore dell'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa.

Va, conseguentemente, annullata la citata sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 2021, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque a essa connessi.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che hanno votato per l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa;*



2) annulla per l'effetto la sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi.

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 25 gennaio 2022

## ORDINANZA

Visto l'intervento spiegato in giudizio da A. F., S. B. e L. L.T., componenti del Consiglio regionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nella consiliatura 2013/2018, nonché l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti;

considerato che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (ordinanza n. 269 del 2019; ordinanza allegata alla sentenza n. 230 del 2017);

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (ordinanza n. 269 del 2019; sentenze n. 259 del 2019 e n. 107 del 2015);

che, nel caso di specie, A. F. ed altri, in qualità di ex consiglieri regionali, rivestono la qualità di parti del giudizio definito con la sentenza n. 350 del 2021 della Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, oggetto del presente conflitto di attribuzione, impugnata dinanzi alla Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione;

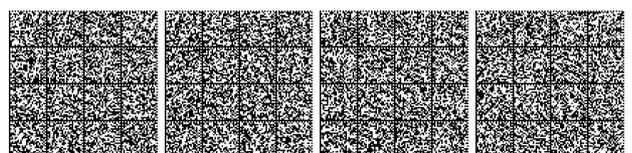
che il giudizio in esame verte sulla spettanza alla Corte dei conti del potere di esercitare la giurisdizione contabile nei confronti dei citati consiglieri regionali ed è pertanto suscettibile di condizionare sia l'esecuzione della sentenza di appello impugnata, sia il giudizio pendente dinanzi alla Corte di cassazione, incidendo in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dei medesimi consiglieri;

che anche il Procuratore generale presso la Corte dei conti è parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto;

che l'esito del presente conflitto è, quindi, suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione del diritto del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi erariali al risarcimento del danno asseritamente patito dalle finanze pubbliche;

che, pertanto, devono essere dichiarati ammissibili gli interventi di A. F. ed altri, in qualità di ex consiglieri regionali, nonché del Procuratore generale presso la Corte dei conti, al fine di consentire loro di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte;

che deve, inoltre, essere consentito l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, anche ove spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi a questa Corte, in quanto la previsione generale di cui all'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni



non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (sentenze n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013; ordinanza n. 136 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato in giudizio da A. F., S. B. e L. L.T., in qualità di ex componenti del Consiglio regionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato personalmente, nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Giuliano Amato, *Presidente*

T\_220090

N. 91

*Sentenza 8 marzo - 11 aprile 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Settore dei beni culturali - Divieto di subappalto - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 105 e 146.
- Costituzione, artt. 3 e 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

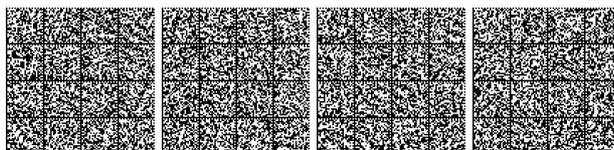
*Presidente:* Giuliano AMATO;

*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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 105 e 146 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise nel procedimento vertente tra la C. A. M. di A. D. I. e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa e altri, con ordinanza del 17 ottobre 2020, iscritta al n. 195 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visti gli atti di costituzione della C. A. M. di A. D. I., dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa e, fuori termine, della Se. spa, in proprio e quale mandataria dell'associazione temporanea di imprese (ATI) Se. spa e C. I. Al. srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Giuliano Di Pardo per la C. A. M. di A. D. I., Stefano Vinti e Manuela Teoli per l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza iscritta al numero 195 del reg. ord. 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 105 e 146 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nella parte in cui non prevedono un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali.

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare sulle domande di annullamento di una serie di atti concernenti l'affidamento dei «[l]avori di adeguamento degli impianti delle sedi del Polo Museale del Molise», a seguito di procedura aperta indetta, ai sensi degli artt. 36, comma 2, lettera *d*), 60 e 145 e seguenti del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti cod. contratti pubblici), dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa - Invitalia, nonché di «risarcimento danni in forma specifica con conseguimento dell'appalto e subentro nel relativo contratto da parte della ricorrente».

2.1.- Nell'ordinanza, il giudice *a quo* espone che alla gara avevano partecipato - tra gli altri - l'associazione temporanea di imprese (ATI) Se. spa e C. I. Al. srl, la Si. spa e la C. A. M., che si erano classificate, rispettivamente, nelle prime tre posizioni della graduatoria.

Il rimettente riferisce che la terza classificata chiedeva sia l'annullamento degli atti, con i quali non erano state escluse dalla gara le imprese controinteressate, erano state valutate positivamente le relative offerte e, infine, era stato aggiudicato l'appalto alla ATI Se. spa e C. I. Al. srl., sia il risarcimento del danno in forma specifica.

2.2.- Il giudice *a quo* riporta, in via preliminare, di aver rigettato le eccezioni sollevate da Invitalia e da Si. spa, rispettivamente, parte resistente e controinteressata.

In particolare, precisa di aver respinto l'eccezione di incompetenza territoriale, ritenendo che «gli effetti diretti dei provvedimenti gravati siano limitati all'ambito territoriale del Molise». A tal proposito, richiama il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la competenza si determina in relazione al luogo di esecuzione dei lavori o dei servizi, a prescindere dalla sede della stazione appaltante, dal luogo di svolgimento delle operazioni di gara o dalla sede dei partecipanti alla stessa.

Chiarisce, inoltre, di aver respinto anche l'eccezione relativa al difetto di interesse della ricorrente a contestare la valutazione e i punteggi attribuiti dalla commissione all'offerta tecnica della Si. spa, in quanto, benché la ricorrente avesse ottenuto un punteggio superiore, «è evidente che una diminuzione del punteggio tecnico attribuito» alla stessa Si. spa avrebbe potuto «comunque incidere sulla graduatoria finale in senso favorevole all'odierna ricorrente».

3.- Di seguito, il TAR Molise riferisce di non aver accolto il secondo e il terzo motivo di ricorso e di essere passato ad esaminare il primo motivo, concernente l'ammissione alla gara delle società ATI Se. spa e C. I. Al. srl e Si. spa, ammissione contestata «per aver le stesse supplito alla carenza del possesso della qualificazione SOA OG2 attraverso il ricorso al subappalto».

In particolare, ritiene che la decisione su tale motivo dipenda dall'applicazione delle disposizioni, delle quali sospetta l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui non prevedono un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali: vale a dire, l'art. 105 cod. contratti pubblici, che disciplina il subappalto, e l'art. 146 cod. contratti pubblici, che dispone il citato divieto solo per l'avalimento.

Il rimettente precisa, inoltre, che quest'ultima disposizione non potrebbe includere un divieto riferito al subappalto, stante il suo chiaro tenore letterale, e che, d'altro canto, non potrebbe consentire un'interpretazione costituzionalmente orientata, data la natura eccezionale del divieto, che impedirebbe il ricorso al canone dell'interpretazione analogica.



Infine, secondo il giudice *a quo*, risulterebbe priva di ogni fondamento la tesi secondo cui troverebbe applicazione l'art. 105, comma 5, cod. contratti pubblici, che limita al trenta per cento il ricorso al subappalto per le categorie super-specializzate, in quanto queste sono distinte da quelle in esame.

In definitiva, il Collegio conclude per la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente fonda la sua motivazione sulla *ratio* del divieto di avvalimento di cui all'art. 146, comma 3, cod. contratti pubblici, ovvero sull'esigenza che siano protetti i beni culturali, assicurando che i lavori affidati in quel settore vengano eseguiti da soggetti muniti delle qualificazioni specialistiche, onde «preservare e ridurre al minimo i rischi di perdita o deterioramento» di tali beni.

4.1.- In particolare, secondo il rimettente, l'avvalimento offrirebbe maggiori garanzie di tutela rispetto al subappalto, con la conseguenza che, se per il primo è contemplato un divieto a tutela dei beni culturali, a fortiori andrebbe previsto un analogo divieto per il subappalto.

Nel caso dell'avvalimento, sin dalla partecipazione alla gara, l'ausiliario e l'offerente stipulerebbero un contratto idoneo a individuare in modo chiaro e preciso l'impegno assunto dal primo, la sua natura e l'effettiva disponibilità dei mezzi e delle risorse necessarie. L'ausiliario, inoltre, risponderebbe in solido con l'impresa concorrente dell'esecuzione dell'appalto.

Per converso, il subappaltatore non sarebbe individuato ab origine e l'istituto si presterebbe a eludere nella sostanza i principi di aggiudicazione mediante gara e di incedibilità del contratto, specie nelle ipotesi di subappalto necessario. Inoltre, il subappalto costituirebbe un mezzo di possibile infiltrazione, nei contratti pubblici, della criminalità organizzata. Il giudice *a quo* ritiene, di seguito, che l'appaltatore tenderebbe a ricavare il maggior lucro possibile dall'esecuzione effettuata dal subappaltatore, con inevitabili riflessi negativi sulla corretta esecuzione delle prestazioni, sulla loro qualità e sul rispetto della normativa imperativa in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. In aggiunta, il subappaltatore non sarebbe responsabile in solido con l'appaltatore.

Da ultimo, il rimettente non condivide le considerazioni dei controinteressati, che giustificano il divieto del solo avvalimento «per la ragione che nel subappalto le lavorazioni sono eseguite dal subappaltatore e quindi da soggetto qualificato, mentre nel caso dell'avvalimento le prestazioni sono eseguite all'ausiliario (privo di alcuna esperienza nel settore), limitandosi l'ausiliario a “prestare” la SOA senza concorrere in alcun modo alla esecuzione dei lavori». Secondo il Collegio, anche la disciplina dell'avvalimento valorizzerebbe il ruolo dell'ausiliario nella fase esecutiva, «rendendo l'impresa ausiliaria co-partecipe e corresponsabile [...] in tutto quanto sia necessario ad assicurare una corretta esecuzione della prestazione».

In definitiva, la mancata previsione di un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali, presente invece per l'avvalimento, paleserebbe una irragionevolezza della disciplina ed esporrebbe tali beni al rischio di subire pregiudizi, con conseguente violazione degli artt. 3 e 9 Cost.

4.2.- Da ultimo, il giudice *a quo* precisa che la norma richiesta in via additiva non contrasterebbe con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Se è vero che il diritto dell'Unione europea osta all'introduzione di limiti generali e astratti al subappalto, vi sarebbe invece compatibilità - secondo il rimettente - con la previsione di un divieto riferito a specifiche tipologie di appalti.

5.- Si è costituita in giudizio la ricorrente nel processo *a quo*, che ha ripercorso e condiviso le ragioni di censura già poste in luce dall'ordinanza di remissione, concludendo nel senso della fondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, la parte rileva che, nella disciplina della contrattualistica pubblica, il legislatore nazionale non è rimasto «insensibile di fronte alla particolare pregnanza del bene giuridico protetto, meritevole in quanto tale di una regolamentazione differenziata». Pertanto, la possibilità di utilizzare il cosiddetto subappalto necessario, che finirebbe per posticipare alla fase esecutiva la verifica dei requisiti richiesti per l'esecuzione dell'appalto, sarebbe «in evidente contrasto con la Carta Costituzionale».

La ricorrente nel giudizio *a quo* aggiunge, inoltre, che la possibilità di fare ricorso al subappalto nel settore dei beni culturali pregiudicherebbe non solo «le esigenze costituzionalmente incorporate all'art. 9 Cost.», ma anche «il confronto concorrenziale tra imprese», che sarebbe, viceversa, preservato dall'istituto dell'avvalimento o dalla possibilità di ricorrere ad associazioni temporanee tra imprese o a consorzi ordinari.

La C. A. M. deduce, dunque, l'irragionevole e ingiustificato discrimen fra il divieto di avvalimento nel settore dei beni culturali e l'assenza di un analogo divieto per il subappalto necessario, essendo tale istituto, «non tipizzato [e] sorto per finalità differenti», meno idoneo a offrire garanzie all'amministrazione.

5.1.- La ricorrente nel giudizio *a quo* solleva, inoltre, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, relativo alla «irragionevole disparità di trattamento prevista per un verso con riferimento ai lavori oggetto della categoria OG2, per



altro verso con riferimento ai lavori oggetto delle categorie super specialistiche (c.d. SIOS)». Solo per queste ultime, il divieto di avvalimento sarebbe associato a una limitazione della quota di lavori subappaltabile, pari al 30 per cento.

5.2.- Infine, sempre la medesima parte ritiene violati, in contrasto con l'art. 76 Cost., anche i principi contenuti nella delega di cui alla legge 28 gennaio 2016 n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture). La disciplina relativa ai beni culturali sarebbe, infatti, «irrazionalmente identica a quella [...] riservata per un subappalto di una qualsiasi altra lavorazione su beni non tutelati ed addirittura peggiore rispetto ad un subappalto concernente lavori rientranti nelle SIOS». Le disposizioni censurate avrebbero, pertanto, riservato una tutela inappropriata ai beni culturali, disattendendo il criterio direttivo contenuto nella legge delega.

6.- Si è costituita in giudizio Invitalia, che ha insistito per l'inammissibilità delle questioni e comunque per la loro non fondatezza.

6.1.- In rito, eccetisce l'incompleta ricostruzione del quadro normativo «in tema di qualificazione degli operatori nel settore dei lavori pubblici», nonché un approccio ermeneutico divergente dagli orientamenti giurisprudenziali a livello «sia nazionale che europeo in tema di avvalimento e subappalto». Una corretta ricostruzione di questi ultimi avrebbe condotto - secondo Invitalia - a una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, nel senso del riconoscimento che «[l]'assenza di limitazioni al subappalto [...] rispetta pienamente le indicazioni della giurisprudenza e del diritto dell'unione europea nell'ottica di favorire l'effettiva concorrenza negli appalti pubblici la cui tutela costituisce anche un obiettivo costituzionalmente garantito».

6.2.- Nel merito, Invitalia sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate.

Il subappalto obbligatorio garantirebbe la corretta esecuzione delle opere da parte di un soggetto munito della relativa qualifica e perciò la mancata previsione del divieto non solo non contrasterebbe con i parametri evocati, ma realizzerebbe un giusto equilibrio tra l'esigenza di assicurare la massima partecipazione degli operatori nelle gare inerenti il settore in questione e la tutela dei beni culturali e del patrimonio artistico.

Non sussisterebbero, dunque, secondo la resistente nel giudizio *a quo*, profili di irragionevolezza e di disparità di trattamento, tenuto conto delle diversità ontologiche e strutturali tra l'istituto dell'avvalimento e quello del subappalto.

Né avrebbe alcun rilievo il differente regime di responsabilità proprio dei due diversi istituti. La responsabilità solidale, che opera nell'avvalimento, sarebbe semplicemente la naturale conseguenza della mancanza in capo al concorrente dei requisiti per la partecipazione alla gara. Viceversa, nel caso del subappalto, vi sarebbe «una mera sostituzione nell'esecuzione della prestazione contrattuale, costituendo [tale istituto] una forma di organizzazione dell'impresa dell'appaltatore, il quale rimane responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante». Del resto, anche nell'ipotesi del subappalto necessario, l'impresa concorrente dovrebbe essere, comunque, in possesso della qualificazione relativa alla categoria prevalente necessaria per la partecipazione alla gara, ciò che non è richiesto per l'avvalimento.

Invitalia contesta, infine, quanto affermato dalla ricorrente nel giudizio *a quo*, e cioè che la pubblica amministrazione non sarebbe in condizione di conoscere, già in sede di gara, il nominativo e la qualifica del subappaltatore.

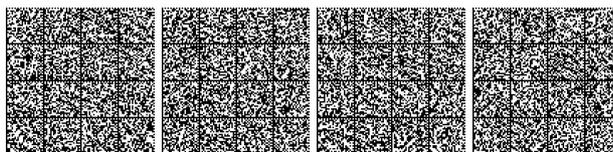
7.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni.

La *ratio* della norma, che vieta il solo avvalimento nel settore dei beni culturali, sarebbe quella di «imporre che le lavorazioni sui beni culturali per le quali è necessaria una qualificazione *ad hoc* (la OG 2) siano eseguite in proprio da soggetto che ha i prescritti requisiti». L'avvalimento, infatti, non esigerebbe che la prestazione sia eseguita direttamente dall'impresa ausiliaria, «almeno fino a quando essa non diventi subappaltatrice, e quindi esecutrice diretta della specifica lavorazione».

Per converso, la disciplina relativa al subappalto, nel suo coordinamento sistematico con quella sugli appalti in materia di beni culturali, offrirebbe una precisa garanzia di tutela dei citati beni, in quanto le prestazioni sarebbero eseguite in proprio dal subappaltatore qualificato e, dell'esecuzione di quest'ultimo, risponderebbe in via diretta lo stesso appaltatore.

8.- Con atto depositato fuori termine, il 17 febbraio 2021, si è costituita in giudizio la Se. spa, in proprio e quale mandataria dell'ATI Se. spa e C. I. Al. srl.

9.- In prossimità dell'udienza, Invitalia ha depositato una memoria, con cui ha ribadito i profili di inammissibilità e di non fondatezza delle questioni.



9.1.- L'inadeguata ricostruzione del quadro normativo effettuata dal rimettente, con riferimento alle altre disposizioni relative alle qualificazioni richieste per le varie categorie di lavorazioni, avrebbe impedito al rimettente di cogliere il carattere intrinsecamente contraddittorio della norma, che discenderebbe dall'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. Si determinerebbe una «palese distonia e disparità rispetto al sistema di qualificazione nelle diverse categorie di lavorazioni».

Inoltre, il «quadro normativo di riferimento e la conseguente possibilità di ricorrere al subappalto obbligatorio nei confronti di soggetti muniti di specifiche attestazioni SOA per le lavorazioni in esame (OG2) a garanzia della corretta esecuzione del contratto anche nel settore dei beni culturali» consentirebbero al giudice *a quo* di decidere il caso concreto attraverso il «tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, sul presupposto della diversità ontologica tra l'avvalimento ed il subappalto [...] e dell'esistenza solo nei confronti del primo di una norma primaria impositiva di un divieto (discutibile)».

9.2.- Nel merito, Invitalia sottolinea che il giudice *a quo* avrebbe erroneamente assunto, quale *tertium comparationis*, una disposizione (l'art. 146, comma 3, cod. contratti pubblici), che è da considerare di strettissima applicazione per la sua specialità ed eccezionalità, in quanto derogatoria di disposizioni e principi europei che vietano limitazioni all'avvalimento e al subappalto. Sarebbe, pertanto, non idonea a fungere da parametro di riferimento, dovendosi il *tertium comparationis* «collocare» armonicamente nell'ordinamento giuridico multilivello». In ogni caso, l'estensione del divieto comprimerebbe in modo non proporzionato la tutela della concorrenza e limiterebbe irragionevolmente il favor participationis delle piccole e medie imprese.

10.- Anche la C. A. M. ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, con cui ha ribadito i profili di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale già articolati nell'atto di costituzione.

11.- Nell'udienza dell'8 marzo 2022 sono intervenute le parti e l'Avvocatura generale dello Stato, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al numero 195 del reg. ord. 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 105 e 146 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nella parte in cui non prevedono un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali.

2.- Il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare sulle domande di annullamento di una serie di atti concernenti l'affidamento dei «[l]avori di adeguamento degli impianti delle sedi del Polo Museale del Molise», a seguito di procedura indetta dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa - Invitalia, nonché di «risarcimento danni in forma specifica con il conseguimento dell'appalto e subentro nel relativo contratto da parte della ricorrente».

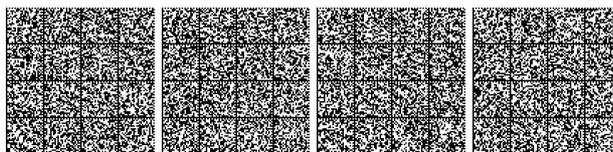
2.1.- In particolare, precisa che alla gara avevano partecipato - tra gli altri - l'associazione temporanea di imprese (ATI) Se. spa e C. I. Al. srl, la Si. spa e la C. A. M., che si erano classificate, rispettivamente, nelle prime tre posizioni della graduatoria.

Esponde, inoltre, che la terza classificata chiedeva sia l'annullamento degli atti, con i quali le imprese controinteressate non erano state escluse dalla gara, le relative offerte erano state valutate positivamente e l'appalto era stato aggiudicato alla ATI Se. spa e C. I. Al. srl, sia il risarcimento del danno in forma specifica.

2.2.- Il giudice *a quo*, dopo aver respinto le eccezioni sollevate dalla resistente Invitalia e dalla controinteressata Si. spa, nonché il secondo e il terzo motivo di ricorso, ravvisa la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale in relazione al primo motivo di ricorso, concernente l'ammissione alla gara della ATI Se. spa e C. I. Al. srl e della Si. spa «per aver le stesse supplito alla carenza del possesso della qualificazione SOA OG2 attraverso il ricorso al subappalto».

Rileva, inoltre, che il divieto di avvalimento nel settore dei beni culturali è da ritenersi norma eccezionale, non suscettibile di interpretazione analogica. Di conseguenza, esclude che i dubbi di legittimità costituzionale possano essere superati con un'interpretazione conforme e ravvisa la rilevanza delle questioni sollevate.

2.3.- Nel merito, il Collegio rimettente individua la *ratio* del divieto di avvalimento, di cui all'art. 146, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti cod. contratti pubblici), nell'esigenza di affidare l'esecuzione dei lavori che riguardano i beni culturali a soggetti muniti di qualificazioni specialistiche, al fine di assicurare a tali beni un'adeguata tutela.



A fronte di simile divieto e della giustificazione che sottende, si paleserebbe - secondo il giudice *a quo* - una irragionevolezza nella mancata estensione di un analogo divieto al subappalto, posto che tale istituto, nel confronto con l'avvalimento, offrirebbe meno garanzie di tutela.

In particolare, il rimettente ravvisa nel subappalto, specie quello necessario, l'attitudine a divenire mezzo di elusione dei principi di aggiudicazione mediante gara, nonché possibile canale di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici. Inoltre - sempre in base all'ordinanza - l'istituto darebbe meno garanzie di qualità nell'esecuzione della prestazione, per di più in difetto di una responsabilità solidale del subappaltatore.

La mancata previsione di un divieto di subappalto nella materia dei beni culturali apparirebbe, pertanto, irragionevole alla luce della diversa disciplina dell'avvalimento, manifestando profili di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

3.- Quanto alle ulteriori censure formulate nell'atto di costituzione in giudizio dalla C. A. M., esse sono inammissibili per la loro estraneità al perimetro del *thema decidendum*, quale segnato dall'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 252 del 2021, n. 150 e n. 26 del 2020).

4.- Inoltre, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio di Se. Spa in proprio e quale mandataria della ATI Se. spa e C. I. Al. srl, ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 75 del 2022, n. 75 e n. 57 del 2021). L'atto di costituzione è stato, infatti, depositato il 17 febbraio 2021 e, dunque, è tardivo rispetto al termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta il 20 gennaio 2021.

5.- Ancora in via preliminare, occorre analizzare le eccezioni sollevate in rito da Invitalia.

La parte resistente nel giudizio *a quo* ravvisa nell'ordinanza un'incompleta ricostruzione del quadro normativo «in tema di qualificazione degli operatori nel settore dei lavori pubblici», nonché un approccio ermeneutico divergente dagli orientamenti giurisprudenziali a livello «sia nazionale che europe[o] in tema di avvalimento e subappalto». Una corretta ricostruzione di questi ultimi avrebbe condotto - secondo Invitalia - a una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, nel senso del riconoscimento che «[l']assenza di limitazioni al subappalto [...] rispetta pienamente le indicazioni della giurisprudenza e del diritto dell'unione europea nell'ottica di favorire l'effettiva concorrenza negli appalti pubblici la cui tutela costituisce anche un obiettivo costituzionalmente garantito».

6.- Le eccezioni non sono fondate.

L'atto introduttivo non evidenzia, sotto il profilo della ricostruzione normativa e giurisprudenziale, un'incompletezza che infici «l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 61 del 2021, n. 136 del 2020, n. 150 del 2019 e n. 27 del 2015; ordinanze n. 108 del 2020, n. 136 e n. 30 del 2018 e n. 88 del 2017)» (sentenza n. 194 del 2021).

Di conseguenza, la valutazione delle motivazioni esposte attiene unicamente al merito.

A una medesima conclusione si deve, d'altro canto, giungere anche con riferimento all'eccezione concernente il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate.

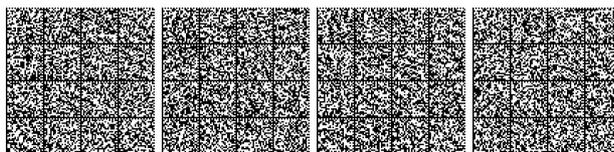
Invitalia contesta che il giudice *a quo* non sarebbe addivenuto ad una interpretazione adeguatrice, intesa quale riconoscimento della conformità a Costituzione dell'omessa previsione del divieto di subappalto.

Senonché un simile argomento - orientato a comprovare la coerenza con i principi costituzionali di quanto le disposizioni censurate testualmente prevedono - depone semplicemente a favore della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Quanto, invece, a un'interpretazione conforme alla Costituzione, che segua il verso delle censure mosse dal rimettente, il quale invoca un'estensione del divieto anche al subappalto, si tratta invero di un tentativo espressamente esperito dal giudice *a quo* e dal medesimo escluso. L'ipotesi di ampliare in via ermeneutica la disciplina prevista dall'art. 146, comma 3, cod. contratti pubblici anche al subappalto viene, infatti, rigettata con una congrua motivazione relativa al divieto di analogia operante per le norme eccezionali.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ove il rimettente abbia, come nel caso di specie, considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l'abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica riguarda non già l'ammissibilità delle questioni sollevate, bensì - come già anticipato - il merito (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2021, n. 168, n. 158, n. 118, n. 50 e n. 11 del 2020).

7.- Sempre in via preliminare, si deve dar conto che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, sono intervenute alcune novità legislative riguardanti una delle disposizioni censurate. L'art. 105 cod. contratti pubblici è stato, infatti, modificato dall'art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di



ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, nonché dall'art. 10 della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020).

Senonché, le citate modifiche non incidono sulla vicenda oggetto del giudizio *a quo*, poiché la nuova disciplina, in assenza di specifiche indicazioni del legislatore, non trova applicazione - in conformità al principio *tempus regit actum* - ai bandi e agli inviti pubblicati prima dell'entrata in vigore della riforma.

8.- Nel merito, le questioni sollevate dal TAR Molise non sono fondate.

In via preliminare, onde valutare le censure mosse in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., occorre esaminare la disciplina dell'avvalimento, che funge da *tertium comparationis*, e, specificamente, la *ratio* della norma che dispone il divieto di fare ricorso a tale istituto nel settore dei beni culturali.

8.1.- L'avvalimento è stato introdotto nell'ordinamento italiano, sul modello di discipline europee (tra le prime pronunce che si sono occupate del tema, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenze 2 dicembre 1999, in causa C-176/98, *Holst Italia*, nonché 14 aprile 1994, in causa C-389/92, *Ballast Nedam Groep I*), al fine di agevolare - come emerge dall'art. 89 cod. contratti pubblici - la partecipazione alle gare d'appalto.

In particolare, esso consente a un soggetto privo di taluni requisiti prescritti per la partecipazione a una gara, di avvalersi di quelli posseduti da un altro operatore (l'ausiliario), il quale - tramite contratto - li mette a disposizione del concorrente (l'avvalente) per tutta la durata dell'appalto.

L'avvalimento, dunque, non è in sé un tipo normativo, né impone il ricorso a uno specifico schema contrattuale, ma identifica un effetto giuridico, che, a seconda delle risorse offerte, può essere variamente conseguito attraverso il «i) mandato [...], ii) [...] [l']appalto di servizi, nonché iii) [la] garanzia atipica» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 4 novembre 2016, n. 23) o altro contratto tipico o atipico.

L'importante è che l'avvalimento permetta temporaneamente di operare un'integrazione dell'azienda aggiudicatrice con i mezzi, i beni o le competenze professionali messi a disposizione dall'ausiliario, che sono indispensabili alla stessa partecipazione alla gara. Per queste ragioni, il contratto deve indicare con precisione i requisiti prestati (sul punto, si veda Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 10 gennaio 2022, n. 169, che richiama Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 4 ottobre 2021, n. 6619, 21 luglio 2021, n. 5485 e 12 febbraio 2020, n. 1120) e deve essere accompagnato da una dichiarazione sottoscritta da parte dell'impresa ausiliaria, con cui essa attesta, oltre al possesso dei requisiti, anche il suo impegno, nei confronti non soltanto del concorrente, ma della stessa stazione appaltante, a fornire le risorse di cui il primo è carente.

Una tale integrazione ab initio dell'impresa concorrente, altrimenti priva dei requisiti per la partecipazione alla gara, spiega la responsabilità solidale dell'impresa ausiliaria, insieme con la concorrente, nei confronti della stazione appaltante.

Quanto alla fase esecutiva dell'appalto, il codice dei contratti pubblici, per un verso, cerca di assicurare l'effettiva messa a disposizione, nonché il concreto impiego dei mezzi e delle risorse prestate al concorrente, prevedendo che la stazione appaltante svolga opportune verifiche al riguardo.

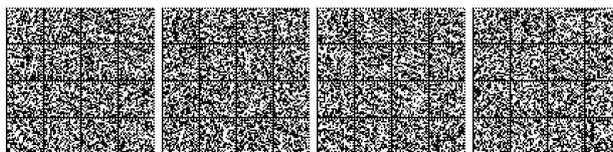
Per un altro verso, tuttavia, non prescrive, almeno in generale, che la prestazione da eseguire con le risorse offerte dall'ausiliario debba essere necessariamente effettuata da quest'ultimo, ferma restando la facoltà dell'aggiudicatario di stipulare con l'ausiliario anche un contratto di subappalto.

In sostanza, viene accertata l'effettività del prestito dei requisiti (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 3 settembre 2021, n. 6212 e 17 maggio 2018, n. 2953), ma non viene assicurata l'esecuzione diretta dei lavori ad opera dell'ausiliario.

L'art. 89, comma 8, cod. contratti pubblici dispone, infatti, quale regola generale, che l'esecuzione spetta all'aggiudicatario, che deve integrare al proprio interno le risorse dell'ausiliario.

Una deroga a simile criterio si rinviene unicamente nelle ipotesi in cui l'ausiliario metta a disposizione i titoli di studio o professionali «di cui all'allegato XVII, parte II, lettera f)». Soltanto con riferimento alla menzionata fattispecie, l'art. 89, comma 1, cod. contratti pubblici prevede che la possibilità di avvalersi dei requisiti di altri soggetti sia subordinata alla condizione che questi ultimi eseguano direttamente i lavori o i servizi, per i quali i titoli prestati siano richiesti.

In definitiva, in difetto di una generalizzata garanzia di esecuzione della prestazione da parte dell'ausiliario, emerge la ragione del divieto previsto all'art. 146, comma 3, cod. contratti pubblici ad avvalersi del citato istituto nel settore dei beni culturali. L'intenzione della norma è assicurare che i lavori vengano direttamente eseguiti da chi abbia la specifica qualificazione richiesta, nonché mezzi e risorse necessari a preservare una tale categoria di beni.



La finalità del divieto è, dunque, quella di rafforzare la tutela dei beni culturali oggetto dei contratti regolati dal Capo III, Titolo VI, Parte II del codice dei contratti pubblici.

8.2.- Evocati i principali tratti normativi dell'avvalimento, ai quali si lega la *ratio* della disposizione che vieta il ricorso a tale istituto nel settore dei beni culturali, non si rinviene, nella disciplina relativa al subappalto, una analoga motivazione idonea a supportare la similitudine con l'art. 146, comma 3, cod. contratti pubblici e, di riflesso, a palesare una irragionevole disparità di trattamento.

Il subappalto, pur condividendo con l'avvalimento taluni caratteri e finalità, a partire dal favor participationis, si connota per una disciplina, che garantisce la tutela dei beni culturali, ove siano oggetto del contratto.

È quanto si inferisce da due aspetti della regolamentazione del subappalto che lo distinguono dall'avvalimento.

8.2.1.- Innanzitutto, il subappalto, quando non sia affidato all'ausiliario e, dunque, non risulti abbinato all'istituto dell'avvalimento, presuppone che l'impresa abbia i requisiti per partecipare alla gara.

Questo implica che, nei contratti di lavori, l'impresa, anche qualora non disponga di tutte le qualificazioni richieste per le singole lavorazioni oggetto dell'appalto, abbia, quanto meno, l'attestazione SOA relativa alla categoria prevalente per l'importo totale dei lavori oggetto del contratto. Tale disciplina si desume sia dall'art. 12, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2014, n. 80, che - come conferma la giurisprudenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 20 luglio 2021, n. 5447 e 15 febbraio 2021, n. 1308, nonché Consiglio di Stato, sezione terza, ordinanza 10 giugno 2020, n. 3702 - è tuttora in vigore, avendo l'art. 217, comma 1, lettera nn), cod. contratti pubblici abrogato i soli «commi 3, 5, 8, 9 e 11» del citato art. 12, sia dall'art. 92 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), anch'esso tuttora vigente, come rileva la già richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 1308 del 2021.

Le garanzie offerte, in sede di gara, dal possesso dei requisiti relativi alla categoria prevalente non implicano, d'altro canto, una fungibilità, in sede esecutiva, tra le varie qualifiche richieste.

Solo nel caso delle categorie a qualificazione non obbligatoria l'aggiudicatario può eseguire anche in proprio le relative lavorazioni, sfruttando l'attestazione SOA posseduta nella categoria prevalente (art. 12, comma 2, lettera a, del d.l. n. 47 del 2014, come convertito).

Viceversa, per le categorie a qualificazione obbligatoria l'ordinamento impone che l'esecutore dei lavori abbia tale specifica qualificazione. Di conseguenza, il concorrente, pur se dotato dei requisiti prescritti ai fini della partecipazione alla gara - grazie all'attestazione SOA posseduta nella categoria prevalente -, non può, tuttavia, eseguire le lavorazioni inerenti alle categorie a qualificazione obbligatoria, sicché si rende necessario il ricorso al subappalto.

Al contrario, nel caso dell'avvalimento, il concorrente da solo non dispone delle qualifiche per partecipare alla gara, ma, una volta integrate nell'azienda le risorse e le competenze necessarie, tramite l'avvalimento, esegue in proprio le relative prestazioni, salva la previsione di cui all'art. 89, comma 1, cod. contratti pubblici e ferma restando la facoltà di fare eventualmente ricorso al subappalto.

8.2.2.- Emerge, a questo punto, la seconda e decisiva differenza del subappalto rispetto all'avvalimento.

Il tipo contrattuale del subappalto - un subcontratto che si dirama dal modello dell'appalto - presenta, quali obbligazioni tipiche, il compimento «con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio» di un'opera o di un servizio «verso un corrispettivo in denaro» (art. 1655 del codice civile).

In sostanza, l'esecuzione dei lavori in proprio, effettuata in maniera autonoma rispetto al subcommittente, rientra tra le obbligazioni tipiche del subappalto, cui, viceversa, risulta in toto estranea l'obbligazione a prestare unicamente requisiti.

Di riflesso, sia che l'aggiudicatario possa partecipare all'appalto, ma non abbia la qualificazione specialistica per le lavorazioni relative ai beni culturali (ciò che rende necessario il subappalto), sia che abbia tale qualificazione specialistica, ma decida, nel rispetto del bando di gara, di avvalersi in via facoltativa del subappalto, in ogni caso, il tipo contrattuale in esame garantisce che l'esecuzione della prestazione sia effettuata in proprio e in via diretta dal subappaltatore.

Al contempo, la lettera dell'art. 148, comma 4, cod. contratti pubblici, secondo cui «[i] soggetti esecutori dei lavori di cui al comma 1 [riferito ai beni culturali e del paesaggio] devono in ogni caso essere in possesso dei requisiti di qualificazione stabiliti dal presente capo», assicura che il subappaltatore esecutore dei lavori disponga delle necessarie qualificazioni specialistiche.



Risulta, a questo punto, naturale che il subappaltatore risponda della sua esecuzione nei confronti del subappaltante e che quest'ultimo sia responsabile verso il committente. Peraltro, va incidentalmente precisato che l'evoluzione normativa, sopra richiamata e non riferibile al giudizio *a quo* (si veda il punto 7), ha oramai previsto anche una responsabilità solidale del subappaltatore e dell'appaltatore verso il committente. E se questo ovviamente non incide sul presente giudizio, in ogni caso è il segno di una tendenza a potenziare ulteriormente le garanzie offerte con il subappalto.

Tornando ora a volgere lo sguardo al contesto normativo applicabile al processo *a quo*, l'elemento, comunque, decisivo è che - in base alla disciplina del subappalto relativo ai beni culturali - soltanto l'operatore dotato di una qualificazione specialistica può eseguire i lavori relativi a tali beni, e questo di per sé assicura loro una effettiva e adeguata tutela.

Si dissolve, in tal modo, la censura di irragionevolezza, poiché il subappalto non condivide con l'avvalimento la *ratio* della norma censurata, riferibile, per l'appunto, all'esigenza di tutelare i beni culturali, il che smentisce la similitudine rispetto al *tertium comparationis*.

Senza una giustificazione riconducibile alla protezione dei citati beni, non soltanto la mancanza del divieto di subappalto non contrasta con gli artt. 3 e 9 Cost., ma, al contrario, l'eventuale previsione del divieto di subappalto - come richiesto dal rimettente - potrebbe tradursi in una compressione del principio della concorrenza (si veda, in proposito, Corte di Giustizia, sentenze 27 novembre 2019, C-402/18, Tedeschi e 26 settembre 2019, C-63/18, Vitali), oltre che dell'autonomia privata, non priva di criticità.

9.- In conclusione, nel solco della costante giurisprudenza di questa Corte, che non ravvisa una violazione del principio di eguaglianza quando «alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenza n. 85 del 2020)» (sentenza n. 71 del 2021), le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la costituzione della *Se. spa*, in proprio e quale mandataria dell'associazione temporanea di imprese (ATI) *Se. spa e C. I. Al. srl*;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 105 e 146 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

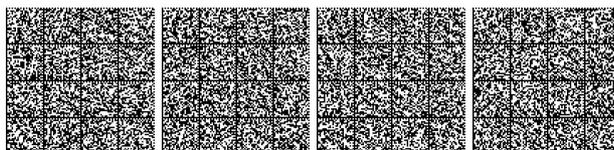
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 92

Sentenza 8 marzo - 12 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Riqualficazione urbana - Norme della Regione Abruzzo - Misure premiali, mediante delibera comunale, per interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Patrimonio edilizio pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Immobili pubblici oggetto di alienazione - Libera facoltà di passaggio tra diverse destinazioni d'uso - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo -- Possibile installazione, in deroga alla disciplina del t.u. edilizia, di manufatti leggeri su aree private per un periodo non superiore a due anni a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.**

**Edilizia e urbanistica - Piani attuativi del Piano regolatore generale (PRG) - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione da parte della Giunta comunale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Estinzione del processo.**

**Edilizia e urbanistica - Piani di lottizzazione di iniziativa privata - Norme della Regione Abruzzo - Procedimento di formazione e dei termini procedurali - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi della tutela del paesaggio e di buon andamento dell'amministrazione, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Estinzione del processo.**

**Edilizia e urbanistica - Strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo - Individuazione delle ipotesi di modifica ai piani che possono essere assunte mediante deliberazione consiliare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio - Estinzione del processo.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo - Lotti interessati da strutture e manufatti temporanei realizzati nei Comuni abruzzesi delle aree dei crateri sismici del 2009 e del 2016 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo.

## 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, Filippo PATRONI GRIFFI,



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021; deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 14 dicembre 2020, depositato il 21 dicembre 2020 e iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione.

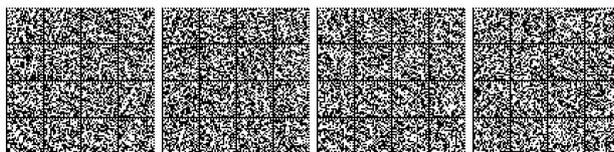
1.1.- È impugnato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, nella parte in cui dispone che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale vigente siano approvati dalla Giunta comunale, ai sensi dell'art. 5, comma 13, lettera *b*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il ricorrente assume che l'art. 5, comma 13, lettera *b*), del d.l. n. 70 del 2011 si limiti ad affidare alla Giunta regionale il compito di approvare piani attuativi conformi al piano urbanistico generale, senza alterare «la distinzione tra la fase di adozione e quella di approvazione», che mira a «consentire la fase indefettibile di partecipazione degli interessati».

Per contro, l'impugnato art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020 eliminerebbe per i piani attuativi conformi allo strumento generale le «fasi di pubblicazione del piano adottato, di presentazione delle osservazioni da parte degli interessati e di controdeduzione alle medesime osservazioni» e l'obbligo di sottoporre il piano all'approvazione della Soprintendenza (art. 16, terzo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica»). Tali fasi sarebbero necessarie anche quando il piano attuativo si uniformi al piano sovraordinato.

La disposizione impugnata sarebbe lesiva, in primo luogo, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe «i principi fondamentali della legislazione statale concernenti l'iter di formazione dei piani - principi vincolanti in materia di governo del territorio», che prescrivono le fasi «di pubblicazione del piano adottato, di presentazione delle osservazioni da parte degli interessati e di controdeduzione alle medesime osservazioni», allo scopo di consentire la «partecipazione al procedimento sia dei cittadini interessati che da parte delle Amministrazioni che hanno il compito di curare interessi pubblici diversi da quelli rimessi alla tutela dei Comuni».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la disposizione impugnata prescinderebbe dalla «preventiva sottoposizione del piano alla Soprintendenza», prescritta dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 1150 del 1942, previsione che lo Stato ha dettato «nell'esercizio della potestà esclusiva in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio».



1.2.- Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che sostituisce l'art. 23, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo).

La disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 28, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942, espressione di «un principio fondamentale in materia [di] governo del territorio», che sottopone i piani di lottizzazione al previo parere della Soprintendenza, anche quando riguardino parti di territorio non tutelate e a prescindere dalla conformità dello strumento alla pianificazione vigente.

La disposizione impugnata, inoltre, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 9 Cost., in quanto invaderebbe la «potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio» e abbasserebbe il «livello della tutela dei predetti interessi». Difatti, si sottrarrebbero i piani di lottizzazione al previo parere della Soprintendenza e si riscontrerebbe una significativa compressione dei termini per l'adozione dei piani di lottizzazione privata, ridotti dagli originari centoventi a venti giorni, e dei termini per l'adozione della delibera in via sostitutiva, che passano da sessanta a trenta giorni, in contrasto con «l'esigenza di attenta valutazione connessa alla pianificazione di intere porzioni di territorio» e con la previsione di un termine inderogabile di novanta giorni per consentire allo Stato di esprimere le determinazioni di propria competenza nello «svolgimento delle funzioni di tutela dei beni culturali e del paesaggio» (artt. 14-*bis*, comma 2, lettera *c*, e 17-*bis*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

Il ricorrente denuncia, infine, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sul presupposto che «la previsione di un termine di soli trenta giorni per l'esame e la deliberazione di uno strumento di pianificazione a iniziativa privata» sia «manifestamente arbitraria e irragionevole» e pregiudichi anche il buon andamento dell'amministrazione.

1.3.- È impugnato anche l'art. 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che sostituisce l'art. 33 della legge reg. Abruzzo n. 18 del 1983 in tema di variazione degli strumenti urbanistici.

In particolare, tale disposizione, nel definire le modificazioni ai piani che non costituiscono varianti urbanistiche e sono assunte mediante mera deliberazione consiliare, le sottoporrebbe «a un *iter* procedurale più snello» e le sottrarrebbe arbitrariamente alla verifica della conformità della delibera consiliare alla disciplina d'uso dettata dal piano paesaggistico, in contrasto con l'art. 145 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).

Sarebbe dunque violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto alla quale il citato art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 costituisce «norma interposta».

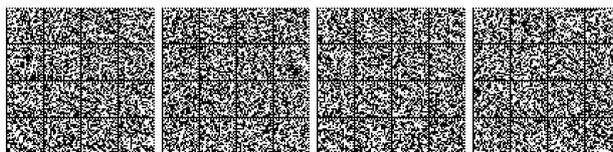
Il ricorrente prospetta, infine, il contrasto con l'art. 9 Cost., in quanto si riscontrerebbe un «abbassamento del livello della tutela del paesaggio, costituente interesse primario e assoluto».

1.4.- È impugnato anche l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che estende agli immobili pubblici l'applicazione della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)"», e consente in ogni caso per gli immobili pubblici oggetto di alienazione il passaggio tra diverse destinazioni d'uso.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia «governo del territorio», in quanto consentirebbe in ogni caso «per gli immobili pubblici oggetto di alienazione» i mutamenti di destinazione d'uso «anche a prescindere dalle previsioni degli strumenti urbanistici», senza richiedere l'osservanza dell'art. 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)».

La disciplina impugnata confliggerebbe, inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e invaderebbe «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», in quanto, in spregio all'obbligo di pianificazione congiunta prescritta per i beni vincolati e all'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, detterebbe una disciplina generale e compiuta della «"riqualificazione" degli immobili pubblici». Tale disciplina si sostituirebbe alle prescrizioni d'uso, rimesse - con riguardo alla definizione delle trasformazioni vietate e di quelle compatibili - al piano paesaggistico, dotato di «una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale» e «da approvare previa intesa con lo Stato, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Né rileverebbe, in senso contrario, la necessità di richiedere l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi sui beni tutelati, in quanto la disciplina regionale, nell'intervenire in modo unilaterale, «senza il necessario coinvolgimento



del Ministero per i beni e le attività culturali», consentirebbe «ampie trasformazioni degli immobili» in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e pregiudicherebbe conservazione e integrità del contesto tutelato.

Sarebbe violato, infine, l'art. 9 Cost., in quanto una disciplina siffatta determinerebbe «un abbassamento dei livelli di tutela» del paesaggio, che rappresenterebbe «valore primario e assoluto».

1.5.- È impugnato, inoltre, l'art. 19, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, in quanto consentirebbe ai Comuni in termini generalizzati e «senza limiti di tempo in relazione all'intero territorio regionale» di «ricorrere alle misure incentivanti su tutto il territorio comunale, senza che tali facoltà siano ricondotte nell'alveo del piano paesaggistico regionale».

L'assunto del ricorrente è che la disposizione impugnata consenta «interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con aumenti di volumetria anche sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico» e conduca a un «sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico», senza prevedere «una specifica clausola in favore del piano paesaggistico» e senza subordinare l'operatività della normativa «alla previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d'intesa con il Ministero di settore».

La disciplina impugnata, pertanto, invaderebbe «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», e sarebbe lesiva dell'art. 9 Cost., in quanto implicherebbe «un abbassamento dei livelli di tutela» del paesaggio, «valore primario e assoluto».

1.6.- Oggetto di impugnazione è anche l'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che consentirebbe ai Comuni dei crateri sismici del 2009 e del 2016 «di approvare varianti agli strumenti urbanistici [...] anche in deroga al limite di dimensionamento dei piani», allo scopo di includere nelle aree edificabili «i lotti interessati da strutture e manufatti temporanei realizzati a seguito degli eventi sismici», purché siano «conformi ai titoli autorizzativi e/o comunicazioni, previsti dalla normativa emergenziale emanata a seguito degli eventi sismici».

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disposizione impugnata consentirebbe «la trasformazione indiscriminata e in deroga alle norme urbanistiche sul dimensionamento dei piani di intere porzioni di territorio sottoposto a tutela» e, pertanto, vanificherebbe «il ruolo stesso della pianificazione paesaggistica».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto due distinti profili.

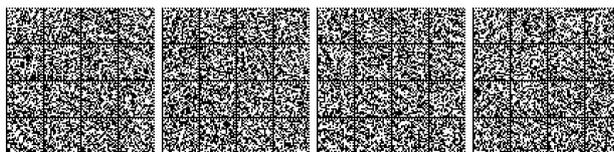
In primo luogo, la disposizione impugnata, nello stabilizzare strutture che la normativa statale impone siano provvisorie, contrasterebbe con i principi fondamentali nella materia del governo del territorio sanciti dall'art. 4-*quater* del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, che consente eccezionalmente di collocare strutture temporanee amovibili per soddisfare le esigenze abitative delle popolazioni danneggiate e, nondimeno, ne prescrive inderogabilmente la rimozione con il ripristino dello stato dei luoghi una volta che sia stata ottenuta l'agibilità dell'immobile distrutto o danneggiato.

La disposizione regionale, in secondo luogo, nel consentire le deroghe ai limiti di dimensionamento, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale enunciato dall'art. 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare), che imporrebbe «puntuali calcoli di fabbisogno abitativo» per gli interventi di trasformazione del territorio con la realizzazione di nuovi insediamenti.

1.7.- È impugnato, infine, l'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che consentirebbe l'installazione su aree private di manufatti leggeri, in deroga - per un periodo non superiore a due anni - alla disciplina del t.u. edilizia.

Il ricorrente ravvisa il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata si discosterebbe dai principi fondamentali enunciati dall'art. 6 t.u. edilizia, che includerebbe tra le attività libere soltanto quelle a carattere temporaneo. Circostanza confermata dall'obbligo di rimuovere i manufatti in questione entro un termine non superiore a centottanta giorni, comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio.

A sostegno dell'impugnativa, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che sarebbe consentito al legislatore regionale enucleare interventi tipici sottratti al permesso di costruire o alla segnalazione certificata di inizio attività, senza, tuttavia, sovvertire le definizioni di «nuova costruzione» di cui all'art. 3 t.u. edilizia. Il legislatore statale non avrebbe «reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi» e non avrebbe abdicato al compito di definire le trasformazioni del territorio assoggettate a permesso di costruire. Il legislatore regionale potrebbe soltanto estendere le ipotesi di edilizia libera a ipotesi ulteriori, purché siano «coerenti e logicamente assimilabili» a quelle già tipizzate dal legislatore statale.



2.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo e ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere e comunque di rigettare le questioni di legittimità costituzionale, alla luce delle modifiche normative sopravvenute.

2.1.- Quanto all'art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, il motivo di ricorso non sarebbe fondato.

L'art. 5, comma 13, lettera *b*), del d.l. n. 70 del 2011 si prefiggerebbe di semplificare «l'*iter* di formazione dei piani attuativi compatibili con lo strumento urbanistico generale». Le fasi di pubblicazione del piano, di presentazione delle osservazioni da parte degli interessati e di controdeduzione sarebbero indispensabili solo quando i piani attuativi non siano conformi allo strumento urbanistico generale.

La disposizione impugnata non abolirebbe l'obbligo di acquisire i nulla-osta, i pareri o le autorizzazioni propedeutici all'approvazione dei piani attuativi. La Giunta regionale dovrebbe, inoltre, comunicare l'avvio del procedimento agli interessati e tale comunicazione varrebbe a garantire il diritto di partecipazione.

Per tutti i piani attuativi, sia quelli particolareggiati di iniziativa pubblica che quelli di lottizzazione, pur conformi al piano regolatore generale, il legislatore regionale avrebbe confermato l'obbligo di rispettare la disciplina statale posta a tutela del paesaggio. Così disporrebbe la normativa sopravvenuta dell'art. 19, comma 8, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)».

2.2.- Non sarebbero fondate neppure le censure proposte con riguardo all'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020. Esse poggerebbero sull'erroneo presupposto interpretativo che i provvedimenti deliberativi debbano intendersi come delibera di approvazione e non già come un mero atto di avvio del procedimento.

Allo scopo di fugare ogni dubbio, l'art. 19, comma 8, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021 avrebbe inserito, dopo «provvedimenti deliberativi», le parole «di avvio del procedimento».

2.3.- Quanto all'art. 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che elenca i casi che non costituiscono variante agli strumenti urbanistici generali e attuativi, perseguirebbe l'obiettivo di snellire l'*iter* procedimentale. Il controllo sulle deliberazioni consiliari che hanno approvato tali modificazioni sarebbe comunque consentito sia alla Provincia, cui le deliberazioni sono trasmesse, sia a qualunque interessato, legittimato a proporre motivato ricorso al Presidente della Giunta regionale.

Le doglianze non sarebbero fondate, in quanto non sarebbe in alcun modo esclusa la verifica della conformità con il piano paesaggistico e troverebbero comunque applicazione le disposizioni statali poste a tutela dell'ambiente.

Ad ogni modo, con l'art. 19, comma 8, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, è stato aggiunto all'art. 33 della legge reg. Abruzzo n. 18 del 1983 un comma *3-bis*, che impone il preventivo parere paesaggistico dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo nel caso di aree ricadenti anche parzialmente in zone tutelate o vincolate in base al d.lgs. n. 42 del 2004.

2.4.- Non sarebbe fondato neppure il motivo di ricorso concernente l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

L'art. 5, comma 13, del d.l. n. 70 del 2011 si applicherebbe anche al patrimonio pubblico.

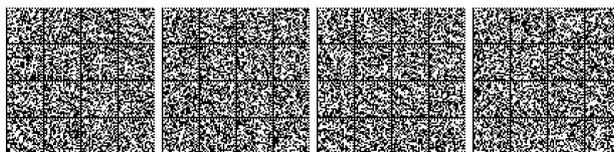
Peraltro, sarebbe la stessa legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012 (art. 2, comma 8) a prevedere che la disciplina sugli interventi di riqualificazione non opera per gli edifici eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità o con variazioni essenziali, per gli edifici collocati all'interno dei centri storici o nuclei antichi, per gli edifici e i tessuti edilizi definiti di valore storico, culturale e architettonico riconosciuti di pregio per il loro valore architettonico, tipologico e culturale, per gli edifici situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta o comunque ricadenti in aree a pericolosità geologica o idraulica in cui i piani di bacino e di assetto idrogeologico non consentono la realizzazione di interventi di ampliamento, per i beni che ricadono nella zona A del vigente piano regionale paesistico e per gli edifici vincolati ai sensi della Parte Seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Anche a prescindere da un espresso rinvio, si imporrebbe in ogni caso l'osservanza delle prescrizioni di tutela del d.lgs. n. 42 del 2004.

Anche per i mutamenti di destinazione d'uso si dovrebbe rispettare la normativa statale del t.u. edilizia e comunque sarebbe consentito il solo mutamento tra destinazioni tra loro compatibili o complementari in base all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012.

Né si può ritenere che - in mancanza di un piano paesaggistico, «ancora in fase di approvazione» nella Regione Abruzzo - siano preclusi all'ente territoriale gli interventi di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare.

Con l'art. 19, comma 7, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, si è soppresso l'avverbio «sempre», che avrebbe potuto ingenerare equivoci, e si è richiesto espressamente il rispetto dell'art. 23-*ter* t.u. edilizia.



2.5.- La parte resistente contesta la fondatezza anche delle censure che vertono sull'art. 19, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

Tale disciplina perseguirebbe l'obiettivo di preservare l'autonomia dei Comuni «in ordine alle scelte urbanistiche ed edilizie» e consentirebbe all'ente territoriale di «modificare una sua precedente deliberazione» sulle misure incentivanti previste dalla legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, alla luce di «specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi».

Ad ogni modo, in virtù dell'art. 1, comma 2-ter, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012 si imporrebbe sull'intero territorio regionale l'applicazione delle misure stabilite dall'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011.

2.6.- Quanto all'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, esso non presenterebbe i vizi di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente.

La previsione impugnata non si prefiggerebbe di «sanare», ma di «stabilizzare» manufatti «legittimamente realizzati», allo scopo di «dare certezza e stabilità ai nuclei familiari che vi abitano e che presumibilmente non riusciranno a rientrare nelle rispettive abitazioni originarie». Si consentirebbe inoltre ai Comuni di riscuotere oneri di costruzione e di urbanizzazione ed eventuali imposte.

Peraltro, la disposizione regionale si limiterebbe ad attribuire ai Comuni una facoltà e, nel consentire la deroga al limite di dimensionamento dei piani, perseguirebbe una finalità di agevolazione. La disciplina in esame, lungi dal determinare «nuovo consumo di suolo ai fini edificatori» e dal consentire la realizzazione di nuovi insediamenti, riconoscerebbe «uno stato di fatto oramai consolidato da tempo» e tutelerebbe «le legittime attese edificatorie dei proprietari delle aree già individuate dai PRG vigenti».

Né i manufatti in questione sorgerebbero in aree vincolate o sottoposte a tutela dal punto di vista ambientale, idrogeologico o paesaggistico. La sovraordinata pianificazione paesaggistica sarebbe comunque inderogabile per i Comuni e l'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), nel definire la procedura di approvazione delle varianti al piano regolatore generale, prescriverebbe il parere vincolante dei competenti organi del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Quanto al d.l. n. 189 del 2016, richiamato dalla parte ricorrente, riguarderebbe unicamente il cratere sismico 2016, laddove la disciplina del cratere sismico 2009 sarebbe dettata dalla deliberazione del Consiglio comunale dell'Aquila n. 58 del 2009.

Con le modifiche apportate dall'art. 19, comma 7, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, si sarebbe limitata l'applicazione della normativa ai soli Comuni del cratere sismico 2009 e si sarebbe imposto il rispetto del d.lgs. n. 42 del 2004 e del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati 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).

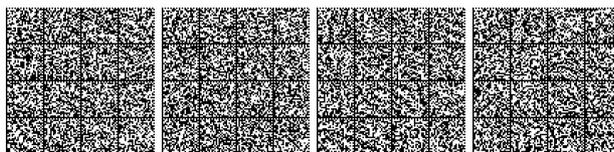
2.7.- L'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020 riguarderebbe manufatti agevolmente rimovibili e la previsione dell'installazione di tali manufatti per un periodo non superiore a due anni, in deroga alla durata sancita dal legislatore statale all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia, si giustificerebbe con la durata biennale dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, stimata dal legislatore regionale.

Si tratterebbe di interventi a «carattere straordinario», volti a «soddisfare esigenze contingenti e temporanee».

Anche in tale ipotesi, sarebbe intervenuto l'art. 19, comma 7, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, che avrebbe consentito l'installazione dei manufatti per un periodo di centottanta giorni e comunque fino al termine dell'emergenza pandemica, e avrebbe fatto salva l'acquisizione del titolo abilitativo nel rispetto del t.u. edilizia.

3.- In conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 30 marzo 2021, ha rinunciato all'impugnativa, limitatamente agli artt. 5, comma 3, 7 e 10 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, in ragione delle modificazioni recate dall'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021.

In conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il successivo 4 febbraio, ha rinunciato all'impugnativa anche con riferimento all'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, alla luce delle modificazioni introdotte dall'art. 6 della legge della Regione



Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Eternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni).

Con il medesimo atto, il Presidente del Consiglio ha dichiarato di insistere nell'impugnazione degli artt. 18, 19 e 25 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, previsioni che non sarebbero state modificate in senso satisfattivo.

4.- La Regione resistente, con delibera di Giunta del 10 febbraio 2022, depositata il 14 febbraio 2022, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

5.- Il 14 febbraio 2022, la parte resistente ha depositato una memoria illustrativa, allo scopo di chiedere la declaratoria di cessazione della materia del contendere e, nel merito, il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto non fondate.

5.1.- Quanto all'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, disposizione volta a valorizzare e a riqualificare il patrimonio edilizio pubblico, le modificazioni apportate dalla legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021 avrebbero precisato che il mutamento di destinazione d'uso deve essere rispettoso dell'art. 23-ter t.u. edilizia, oltre che dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012.

Non sussisterebbe, dunque, alcuna violazione dei principi fondamentali sanciti dalla normativa statale nella materia del governo del territorio.

Neppure si riscontrerebbe la dedotta violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012 non si applicherebbe, fra l'altro, agli edifici collocati all'interno dei centri storici o nuclei antichi, agli edifici e ai tessuti edilizi definiti di valore storico, culturale e architettonico, ai beni che ricadono in zona A del vigente piano regionale paesistico.

Gli interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare da parte delle amministrazioni pubbliche sarebbero dunque esclusi nei casi indicati e sui beni tutelati o vincolati ai sensi della Parte Seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ben sarebbe praticabile, pertanto, una interpretazione compatibile con il dettato costituzionale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 124 del 2021).

5.2.- L'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020 salvaguarderebbe l'applicazione delle misure stabilite dall'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 e rispetterebbe l'autonomia dei Comuni, consentendo loro di modificare le deliberazioni assunte in merito alle scelte edilizie e urbanistiche.

La parte resistente esclude, pertanto, il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La disciplina regionale garantirebbe, inoltre, la salvaguardia dei valori paesaggistici, in armonia con il d.lgs. n. 42 del 2004 e con le ipotesi di esclusione degli interventi di riqualificazione tipizzate dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012. Essa, pertanto, sarebbe conforme agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

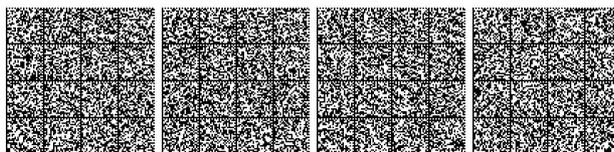
5.3.- L'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020 contemplerebbe interventi di edilizia libera con carattere straordinario, volti a soddisfare esigenze contingenti e temporanee. Sarebbe previsto l'obbligo di rimozione al termine del periodo di emergenza pandemica.

Le previsioni dell'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia, nell'indicare un termine di centottanta giorni, ben potrebbero «subire dei contemperamenti in circostanze eccezionali», valutate anche dal legislatore statale, proprio con riguardo all'emergenza legata al COVID-19, dall'art. 181 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, e dall'art. 9-ter del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.

La formulazione dell'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, rimasta in vigore dal 17 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020, non avrebbe prodotto la dedotta lesione «della competenza legislativa statale in relazione al termine di 180 giorni» di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia.

Le modifiche apportate dal legislatore regionale dovrebbero condurre a dichiarare la cessazione della materia del contendere.

6.- All'udienza dell'8 marzo 2022, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.



*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», per violazione - nel loro complesso - degli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate invaderebbero la «potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e inciderebbero in peius sul «livello della tutela dei predetti interessi», in contrasto con l'art. 9 Cost.

Il ricorrente ravvisa, inoltre, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con «norme di principio in materia di governo del territorio».

2.- Si deve rilevare, preliminarmente, che, con atto notificato il 29 marzo 2021 mediante posta elettronica certificata (PEC) e pervenuto in cancelleria il 30 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme delibera del Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, ha rinunciato all'impugnativa degli artt. 5, comma 3, 7 e 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

Con atto notificato mediante PEC e pervenuto in cancelleria il 4 febbraio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022, ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa anche con riguardo all'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

Quanto agli artt. 5, comma 3, 7 e 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, la ragione della rinuncia risiede nell'approvazione dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», che il ricorrente ritiene abbia posto rimedio ai vizi denunciati con il ricorso.

Con riferimento all'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, il ricorrente ha ritenuto soddisfattive le modificazioni introdotte dall'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni).

In conformità alla delibera di Giunta regionale del 10 febbraio 2022, la parte resistente ha dichiarato di accettare le rinunce parziali, con atto depositato il 14 febbraio 2022.

2.1.- Il processo, pertanto, va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, limitatamente alle questioni inerenti agli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, e 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

3.- Con atto depositato il 14 febbraio 2022, il ricorrente ha affermato che sono «ancora validi gli ulteriori motivi di impugnativa di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 10/12/2020 riferiti agli articoli 18, 19 e 25 non modificati dalla Regione Abruzzo nel senso richiesto dalle amministrazioni competenti».

Su tali disposizioni si dovrà dunque svolgere lo scrutinio di questa Corte.

4.- È impugnato, per violazione degli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

4.1.- La disposizione in esame, al comma 1, concede alle amministrazioni pubbliche, «[a]l fine di valorizzare e riqualificare il patrimonio edilizio pubblico esistente», la facoltà di avvalersi delle misure previste dalla legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)"».

Nella formulazione originaria, la disposizione impugnata, al comma 2, «[a]l fine di valorizzare il patrimonio pubblico», consentiva «sempre», con riguardo agli «immobili pubblici oggetto di alienazione», «il passaggio tra diverse destinazioni d'uso» e si limitava a richiedere il rispetto delle prescrizioni dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, senza far menzione della normativa statale di principio in materia di edilizia e urbanistica.

Le censure del ricorrente vertono sulla facoltà indiscriminata di realizzare il passaggio tra diverse destinazioni d'uso.

4.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non imporrebbe il rispetto dei principi fondamentali sanciti dall'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».



La normativa statale assoggetterebbe «di regola» a permesso di costruire i mutamenti di destinazione d'uso e non consentirebbe, nell'ipotesi di mutamenti urbanisticamente rilevanti, il rilascio del titolo «in deroga agli strumenti urbanistici».

Spetterebbe allo Stato dettare una disciplina di principio vincolante per l'autonomia regionale, allo scopo di classificare le categorie degli interventi edilizi e il regime dei titoli abilitativi, con i relativi procedimenti, oneri e sanzioni.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la disciplina regionale sarebbe lesiva della «potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio».

Nel consentire «possibili ampie trasformazioni degli immobili e quindi del contesto tutelato, a scapito della sua "conservazione" e "integrità", in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici», la disposizione impugnata si sostituirebbe alla «disciplina d'uso dei beni paesaggistici», affidata al piano paesaggistico regionale, prevalente «su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica» e assoggettato all'obbligo di elaborazione congiunta con lo Stato con riguardo ai beni vincolati, in armonia con l'impronta necessariamente unitaria della pianificazione paesaggistica.

La disposizione in esame lederebbe, infine, l'art. 9 Cost., in quanto determinerebbe «un abbassamento dei livelli di tutela» del paesaggio, che rappresenterebbe - nel disegno costituzionale - «valore primario e assoluto».

4.3.- Occorre dare atto, in linea preliminare, dello *ius superveniens* dell'art. 19, comma 7, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021.

Allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020 con precipuo riguardo alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso. In particolare, la normativa sopravvenuta ha eliminato l'avverbio «sempre» e ha inserito il requisito del rispetto delle prescrizioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia.

In virtù dell'art. 21, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, tali previsioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2021.

4.4.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della previsione in esame (fra le molte, sentenza n. 42 del 2021).

Nel caso di specie, si ravvisano entrambi i presupposti.

4.4.1.- Anzitutto, le modificazioni apportate dal legislatore regionale sono satisfattive delle pretese del ricorrente.

Le censure, formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost. si appuntano sulla facoltà generalizzata di attuare mutamenti di destinazione d'uso e sull'omesso richiamo all'osservanza delle previsioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia. La normativa statale richiamata dal ricorrente definisce la nozione di mutamento rilevante della destinazione d'uso in base all'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare a una diversa categoria funzionale (comma 1) e consente il mutamento di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale «[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali» (comma 3, terzo periodo).

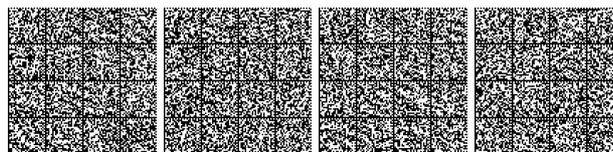
Nella prospettiva del ricorrente, sarebbe proprio l'indiscriminata facoltà di realizzare mutamenti di destinazione d'uso, a prescindere dal rispetto delle prescrizioni del t.u. edilizia, a recare un vulnus ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia del governo del territorio e a violare la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», con la conseguente lesione della tutela del paesaggio.

Le modificazioni medio tempore intervenute hanno specificato che i mutamenti di destinazione d'uso non soltanto non sono «sempre» consentiti, ma che sono altresì subordinati al rispetto delle pertinenti prescrizioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia.

Alla luce di tali sopravvenienze, si devono intendere superate le ragioni di doglianza espresse dallo Stato.

4.4.2.- Si deve rilevare, in secondo luogo, che la disposizione in esame, nella formulazione oggetto dell'impugnativa statale, ha trovato applicazione per un arco temporale limitato, dal 17 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020.

La valenza significativa del dato cronologico, come elemento di conferma della mancata applicazione, è stata posta in risalto dalla parte resistente nella memoria illustrativa e nelle argomentazioni esposte all'udienza pubblica e non è stata specificamente contestata dal ricorrente. All'esiguo periodo di applicazione si affianca poi il rilievo che la disposizione concerne un novero circoscritto di fattispecie, inerenti agli immobili pubblici oggetto di alienazione e ai relativi mutamenti di destinazione d'uso, che richiedono peraltro un'attività preparatoria ed esecutiva destinata a protrarsi per un tempo apprezzabile.



La difesa regionale ha poi argomentato che le modificazioni introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021 chiariscono la portata precettiva della disposizione previgente, interpretabile in termini compatibili con la normativa statale, e allontanano il dubbio ermeneutico che ha dato origine all'impugnazione dello Stato.

La difesa dello Stato non ha articolato su tale aspetto repliche mirate, che avvalorino - nel breve periodo di vigenza della previsione impugnata - una sua concreta applicazione da parte degli organi competenti in contrasto con i principi fondamentali del t.u. edilizia e con la disciplina di tutela del paesaggio.

Il ristretto periodo di operatività della disposizione impugnata, le puntuali allegazioni della parte resistente in ordine alla mancata applicazione e alla portata chiarificatrice della normativa sopravvenuta, la carenza di specifiche contestazioni del ricorrente sui profili indicati, convergono nell'escludere che l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, nel limitato tempo della sua vigenza, abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dalla difesa statale, in contrasto con la normativa statale posta a tutela del paesaggio e con i principi fondamentali dettati nella materia del governo del territorio, di competenza concorrente.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

5.- La declaratoria di cessazione della materia del contendere si impone anche per la questione relativa all'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.- Tale previsione, al comma 1, consente «l'installazione sulle aree private di manufatti leggeri, quali pensiline, pergolati, gazebo, dehors, o altre strutture facilmente rimovibili, al servizio di attività commerciali, di ristorazione, ricettive, sportive, ricreative, sociali e culturali», allo scopo di garantire «il rispetto dei protocolli di sicurezza a seguito dell'emergenza da Covid-19».

Le censure del ricorrente si incentrano sul comma 2.

Nella formulazione originaria, vigente al tempo della proposizione del ricorso, tale disposizione consentiva l'installazione dei manufatti citati «per un periodo non superiore a due anni a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)».

Era ed è tuttora fatto salvo il «rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza».

L'installazione - specifica il legislatore regionale, con una previsione che è rimasta inalterata - può avvenire «anche in deroga ai vigenti regolamenti edilizi e strumenti urbanistici comunali».

5.2.- Il ricorrente sostiene che la disposizione regionale, nel derogare per un periodo non superiore a due anni alla disciplina del t.u. edilizia, contrasti con i principi fondamentali sanciti dall'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), di tale corpus normativo, che prescrive la rimozione delle opere a carattere temporaneo alla cessazione dell'esigenza e comunque entro un termine non superiore a centottanta giorni, comprensivo dei tempi di allestimento e di smontaggio del manufatto.

Il legislatore regionale potrebbe soltanto estendere le fattispecie di edilizia libera a ipotesi ulteriori, a condizione che queste ultime siano «coerenti e logicamente assimilabili» agli interventi di cui all'art. 6 t.u. edilizia, contraddistinti da quel «carattere cogente della temporaneità» che non si rinviene nelle opere disciplinate dalla disposizione impugnata.

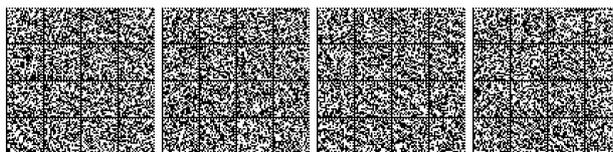
5.3.- Per effetto dell'art. 19, comma 7, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, a far data dal 1° gennaio 2021, la disposizione in esame è stata modificata.

L'installazione dei manufatti temporanei è oggi consentita soltanto «per un periodo di 180 giorni e comunque fino al termine dello stato di emergenza connesso alla diffusione pandemica da Covid-19, decorso il quale i manufatti sono rimossi, e fatta salva l'acquisizione del relativo titolo abilitativo nel rispetto del D.P.R. 380/2001 a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)».

5.4.- Tali modificazioni inducono a dichiarare cessata la materia del contendere.

5.4.1.- In primo luogo, si deve osservare che le doglianze del ricorrente fanno leva sulla discrasia tra il periodo originariamente previsto per l'installazione dei manufatti, non superiore a due anni, e la normativa statale di principio racchiusa nell'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), del d.P.R. n. 380 del 2001, aggiunto dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), numero 3), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA, silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

La normativa citata, che il ricorrente reputa vincolante per la legislazione regionale di dettaglio, consente di realizzare senza titolo abilitativo «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un



termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

Nel ridurre a centottanta giorni il tempo di permanenza di manufatti finalizzati a consentire il rispetto delle prescrizioni di sicurezza dettate per l'emergenza da COVID-19, il legislatore regionale ha allineato l'originaria disciplina di dettaglio, che contemplava il più ampio termine non superiore a due anni, ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale per le opere temporanee con riguardo alla durata massima di permanenza, pari a centottanta giorni. È stata così superata la discrepanza censurata dal ricorrente; né la difesa statale ha contestato il carattere satisfattivo delle modifiche apportate.

Inoltre, la disposizione regionale, in quanto ancorata al termine dello stato di emergenza connesso alla diffusione pandemica da COVID-19, è coerente con la coeva disciplina statale, che a tale stato di emergenza ha conferito specifico rilievo con riguardo alla «posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale e paesaggistico [...] di strutture amovibili» funzionali ad assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19.

Per la posa in opera delle citate strutture amovibili, è stato disapplicato a più riprese il termine previsto dal t.u. edilizia.

La disapplicazione è stata disposta dapprima dal 1° maggio 2020 al 31 dicembre 2020 (art. 181, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77).

La disapplicazione è stata poi prorogata dal 1° gennaio 2021 al 31 marzo 2021 (art. 9-ter, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176).

Il termine del 31 marzo 2021 è stato quindi differito fino al 31 dicembre 2021 (art. 30, comma 1, lettera b, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante «Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69) e, da ultimo, fino al 30 giugno 2022 (art. 3-quinquies del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi», inserito dalla legge di conversione 25 febbraio 2022, n. 15, che amplia la proroga originariamente stabilita fino al 31 marzo 2022 dall'art. 1, comma 706, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»).

5.4.2.- In secondo luogo, si deve evidenziare che la disposizione impugnata, nella versione originaria che sanciva un termine di due anni, è rimasta in vigore dal 17 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020.

In virtù di tale ridotto periodo di vigenza, non si è prodotto l'effetto lesivo adombrato nel ricorso e incentrato sulla permanenza delle opere per il più lungo periodo di due anni.

Nell'arco temporale di operatività della disposizione impugnata, di poco superiore ai due mesi, non è stato travalicato il termine di centottanta giorni sancito dalla normativa statale, termine peraltro nel frattempo disapplicato - fino al 30 giugno 2022 - per effetto del concatenarsi di previsioni di proroga.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

6.- Rimane da scrutinare l'art. 19, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che non è stato modificato dalla normativa sopravvenuta.

6.1.- La previsione censurata ha modificato l'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, che oggi così dispone: «Con deliberazione di Consiglio comunale i Comuni possono decidere, sulla base di specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi, di avvalersi, su tutto il territorio comunale o parti di esso, delle misure incentivanti previste dall'articolo 3, commi 2 e 4 e dall'articolo 4, commi 2, 4 e 5 della presente legge. Il provvedimento comunale, di cui al presente comma, non riveste carattere di pianificazione o programmazione urbanistica comunque denominata».

L'originaria formulazione prevedeva che la delibera del Consiglio comunale dovesse essere adottata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012.

La modificazione impugnata cancella il riferimento al termine stabilito per l'adozione della delibera del Consiglio comunale.



Su questo profilo si appuntano le censure del Presidente del Consiglio dei ministri, che prospetta, a fondamento del motivo di ricorso, l'estensione sine die della possibilità di realizzare interventi di considerevole impatto sul territorio.

Quanto alle misure incentivanti che il Comune può adottare senza limiti di tempo con specifica e motivata delibera, esse si configurano come misure premiali per la riqualificazione urbana realizzata attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali (art. 3, commi 2 e 4, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012) e di edifici non residenziali (art. 4, commi 2, 4 e 5 della medesima legge regionale).

6.2.- La disposizione in esame è impugnata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sul presupposto che consenta ai Comuni in termini generalizzati e «senza limiti di tempo in relazione all'intero territorio regionale» di «ricorrere alle misure incentivanti su tutto il territorio comunale, senza che tali facoltà siano ricondotte nell'alveo del piano paesaggistico regionale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe «interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con aumenti di volumetria anche sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico» e condurrebbe a un «sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico».

Il legislatore regionale non avrebbe previsto «una specifica clausola in favore del piano paesaggistico» e non avrebbe subordinato l'operatività della normativa «alla previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d'intesa con il Ministero di settore».

La disciplina in esame, pertanto, invaderebbe «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», e sarebbe lesiva, per le medesime ragioni, dell'art. 9 Cost., in quanto implicherebbe «un abbassamento dei livelli di tutela» del paesaggio, che costituirebbe «valore primario e assoluto».

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

6.3.1.- Le censure muovono dal presupposto che la normativa regionale non richieda ex professo l'osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico e perciò risulti pregiudizievole per i beni posti in contesti vincolati.

Tale presupposto non è fondato.

La disciplina regionale, inquadrata in una prospettiva sistematica, può e deve essere interpretata in armonia con i precetti costituzionali che il ricorrente ha evocato.

A favore di questa interpretazione depongono i dati testuali che la parte resistente ha valorizzato sia negli scritti difensivi sia all'udienza pubblica, con argomenti che il ricorrente non ha in alcun modo confutato.

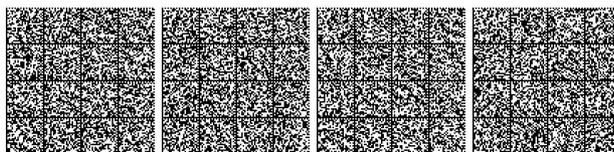
6.3.2.- Le modificazioni specificamente impuginate si iscrivono nella legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, che, all'art. 1, comma 2-ter, impone l'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, che, al comma 11, richiede «il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

L'art. 2, comma 8, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, nel definire le condizioni comuni sugli interventi di riqualificazione urbana realizzati attraverso la ristrutturazione, l'ampliamento e la demolizione e ricostruzione, non solo ribadisce l'inderogabile esigenza di rispettare le prescrizioni in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma esclude dall'ambito applicativo di tali interventi: «*b*) gli edifici collocati all'interno dei centri storici o nuclei antichi come definiti dall'art. 9, comma 3, lettera *o*) della L.R. n. 18/1983; *c*) gli edifici e i tessuti edilizi definiti di valore storico, culturale ed architettonico riconosciuti di pregio per il loro valore architettonico, tipologico e culturale dagli atti di governo del territorio o dagli strumenti urbanistici generali; *d*) gli edifici situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale o comunque ricadenti in aree a pericolosità geologica o idraulica in cui i piani di bacino e i piani di assetto idrogeologico non ammettono la realizzazione di interventi di ampliamento; *e*) i beni ricadenti in zona A del vigente Piano regionale Paesistico, ad eccezione dell'art. 18 delle N.T.A. del P.R.P. medesimo; *f*) gli edifici vincolati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Le previsioni richiamate mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali.

6.3.3.- Si tratta di prescrizioni dotate, peraltro, di immediata forza cogente, che si applicano indipendentemente da un espresso richiamo nelle previsioni regionali impuginate.

Né l'omesso richiamo può rivestire il significato di una deroga, «in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto).



Nella disposizione impugnata e nella sua collocazione sistematica sono univoche e particolareggiate le previsioni che impongono il rispetto della normativa di tutela del paesaggio.

6.3.4.- Si deve rilevare, inoltre, che l'applicazione delle misure incentivanti, lungi dall'essere generalizzata e indistinta, è mediata da una delibera del Consiglio comunale, che, con congrua motivazione, deve tener conto, come recita l'art. 1 comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, di «specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi».

Tale delibera, peraltro, potrebbe anche circoscrivere, entro un termine che non è più vincolato al rispetto di quello originario di novanta giorni, l'ambito di applicazione delle misure incentivanti.

6.3.5.- Così intesa, la normativa in esame non incorre nelle censure formulate nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., 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'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 93

*Sentenza 24 marzo - 12 aprile 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa - Accertamento dello stato di insolvenza - Condizioni - Requisiti richiesti per la dichiarazione di fallimento di un analogo imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e contrasto con il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione - Non fondatezza delle questioni.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 202, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 45.

### 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

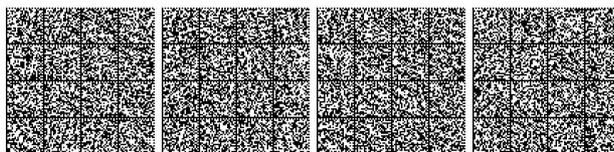
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 202, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Udine, sezione seconda civile, nel procedimento per dichiarazione dello stato di insolvenza di Zoè società cooperativa a responsabilità limitata in liquidazione, con ordinanza del 25 gennaio 2021, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 25 gennaio 2021, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Udine, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 202, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), «nella parte in cui prevede che il tribunale deve pronunciare sentenza di accertamento dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa anche in assenza dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione del fallimento di un imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa».

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 45 della Costituzione, per la disparità di trattamento che determina in pregiudizio della singola società cooperativa e per i negativi riflessi che ne derivano sulla cooperazione in generale.



1.1.- Il giudice *a quo* espone di dover provvedere sull'istanza avanzata dal commissario liquidatore per l'accertamento dello stato di insolvenza della Zoè società cooperativa a responsabilità limitata, posta in liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 2545-terdecies del codice civile con delibera della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia in data 3 luglio 2020.

L'ordinanza di rimessione precisa trattarsi di una società già operativa nel commercio di fiori e piante, con attivo e ricavi nulli, o assai modesti, e un passivo appena superiore ai tremila euro, quindi di una società che, ove fosse stata costituita in forma lucrativa, non sarebbe stata passibile di fallimento, poiché di dimensioni ed esposizione largamente inferiori a quelle stabilite dagli artt. 1, secondo comma, e 15, nono comma, della legge fallimentare.

1.2.- Il Tribunale di Udine evidenzia che tali limiti soggettivi di fallibilità non sono richiamati dall'art. 202 della legge fallimentare a proposito dell'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza dell'impresa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa, né dall'art. 195 della legge medesima riguardo all'accertamento dello stato di insolvenza anteriore all'apertura della liquidazione.

Rammentato che, ai sensi degli artt. 203 e 237 della legge fallimentare, l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza delle società in liquidazione coatta amministrativa comporta l'applicabilità delle disposizioni sulle revocatorie fallimentari e sugli effetti penali nel fallimento, il giudice *a quo* reputa ingiustificato che questo «inasprimento delle norme di diritto comune» possa prescindere per tali società - tra le quali appunto le cooperative - dall'entità degli interessi coinvolti nella crisi di impresa.

1.3.- La disparità di trattamento sarebbe acuita dalla circostanza che, per effetto della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), le imprese non fallibili sono assoggettabili a liquidazione del patrimonio, procedura nella quale non sono previste speciali azioni recuperatorie, né configurabili fattispecie di reato, simili a quelle fallimentari.

Il quadro normativo non sarebbe destinato a evolvere con l'entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), attesa la corrispondenza tra gli artt. 297, comma 1, e 298, comma 1, del medesimo decreto legislativo e gli artt. 195, primo comma, e 202, primo comma, della legge fallimentare.

1.4.- Sulla base di queste considerazioni, il rimettente prospetta l'estensione per consequenzialità della declaratoria di illegittimità costituzionale, da un lato, all'art. 195, primo comma, della legge fallimentare e, dall'altro, agli artt. 297, comma 1, e 298, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2019.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili perché il giudice *a quo* si sarebbe arrestato a un'interpretazione letterale della disposizione censurata, mancando di svolgere «ogni ponderazione possibile del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale in cui essa s'inserisce».

In particolare, il rimettente avrebbe trascurato quanto rilevato dalla giurisprudenza di legittimità sulla soglia minima di esposizione debitoria, cioè che essa è fissata dal legislatore non per l'accertamento dello stato di insolvenza, ma per la dichiarazione di fallimento, alla quale ultima non si fa luogo solo per ragioni di economia processuale, recesive di fronte all'interesse pubblico sotteso alla procedura di liquidazione coatta amministrativa.

2.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate per lo statuto differenziato della società cooperativa, quale deriva appunto dall'interesse pubblico connesso allo scopo mutualistico, in linea con le direttive dell'art. 45 Cost.

Ne risulterebbe giustificato «anche un inasprimento dei controlli e della tutela in favore dei creditori e della generalità», che, nell'ipotesi di accertata insolvenza, «avviene proprio prevedendo l'applicabilità del regime delle azioni revocatorie e della disciplina penale fallimentari», giacché, in tal modo, «viene incentivato l'uso corretto della cooperazione».

2.3.- In vista della camera di consiglio, l'Avvocatura ha depositato una memoria illustrativa, tornando a evidenziare la specialità dello statuto delle società cooperative, permeato da un interesse generale che, mentre promuove la concessione di benefici e agevolazioni di varia natura, anche fiscale, nel contempo determina vincoli economici e operativi, segnatamente in ordine alla destinazione degli utili e alla devoluzione del patrimonio.

L'interesse pubblico per un impiego corretto e non abusivo della forma cooperativa - il medesimo interesse che fonda il sistema di vigilanza amministrativa sulle società mutualistiche e che spiega l'assoggettabilità delle stesse alla procedura di liquidazione coatta - giustificerebbe la disposizione censurata al metro degli artt. 3 e 45 Cost., poiché questa si limiterebbe a estendere nella fase patologica della crisi di impresa la maggiore incisività dei controlli che accompagna l'intera vita del tipo societario.



*Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 39 del 2021), il Tribunale ordinario di Udine, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 202, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), «nella parte in cui prevede che il tribunale deve pronunciare sentenza di accertamento dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa anche in assenza dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione del fallimento di un imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di dover provvedere sull'istanza di accertamento dello stato di insolvenza di una società cooperativa - già posta in liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 2545-terdecies del codice civile -, le cui dimensioni economico-patrimoniali e la cui sofferenza debitoria non raggiungono le soglie di fallibilità stabilite dagli artt. 1, secondo comma, e 15, nono comma, della legge fallimentare.

Ad avviso del rimettente, esponendo la cooperativa "sotto-soglia" a un accertamento giudiziario dello stato di insolvenza, viceversa precluso per l'impresa lucrativa di analoga entità, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 45 della Costituzione, perché la disparità di trattamento non avrebbe giustificazione alcuna e contraddirebbe il favor legis per lo sviluppo della cooperazione.

1.2.- Posto che l'accertamento dello stato di insolvenza previsto dall'art. 202 della legge fallimentare comporta l'applicabilità delle disposizioni sulle revocatorie fallimentari e sugli effetti penali nel fallimento, il Tribunale di Udine reputa illogico che questo «inasprimento delle norme di diritto comune» possa operare per società cooperative non fallibili in concreto, tanto più alla luce della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), che assoggetta le imprese insuscettibili di fallimento alla liquidazione del patrimonio, procedura non caratterizzata da azioni recuperatorie e fattispecie di reato paragonabili a quelle fallimentari.

Sull'assunto che gli evocati parametri siano lesi per analoghe ragioni anche dall'art. 195 della legge fallimentare riguardo all'accertamento dello stato di insolvenza anteriore all'apertura della liquidazione coatta amministrativa nonché, in prospettiva della loro futura entrata in vigore, dagli artt. 297, comma 1, e 298, comma 1, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), il rimettente ipotizza che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 202, primo comma, della legge fallimentare possa essere estesa, per consequenzialità, a queste ulteriori disposizioni.

2.- Intervenuto in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, prima ancora di contestare la fondatezza delle questioni, ne ha eccepito l'inammissibilità.

Secondo la difesa statale, il rimettente si sarebbe fermato a un'interpretazione letterale della disposizione censurata e avrebbe mancato di svolgere «ogni ponderazione possibile del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale in cui essa s'inserisce».

In particolare, il Tribunale di Udine non avrebbe considerato le indicazioni della giurisprudenza di legittimità sulla soglia minima di indebitamento, fissata dal legislatore non per l'accertamento dello stato di insolvenza, ma per la dichiarazione di fallimento, e ispirata a finalità di economia processuale recessive di fronte all'interesse pubblico sotteso alla procedura di liquidazione coatta amministrativa.

3.- Lo scrutinio di questa eccezione di inammissibilità richiede una pur sintetica illustrazione del quadro normativo e giurisprudenziale, che l'Avvocatura generale dello Stato assume trascurato dal giudice *a quo*.

3.1.- Ai sensi dell'art. 195, primo comma, della legge fallimentare, «[s]e un'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento si trova in stato di insolvenza, il tribunale del luogo dove l'impresa ha la sede principale, su richiesta di uno o più creditori, ovvero dell'autorità che ha la vigilanza sull'impresa o di questa stessa, dichiara tale stato con sentenza».

Ai sensi dell'art. 202, primo comma, della legge fallimentare - disposizione oggi censurata -, «[s]e l'impresa al tempo in cui è stata ordinata la liquidazione, si trovava in stato d'insolvenza e questa non è stata preventivamente dichiarata a norma dell'art. 195, il tribunale del luogo dove l'impresa ha la sede principale, su ricorso del commissario liquidatore o su istanza del pubblico ministero, accerta tale stato con sentenza in camera di consiglio, anche se la liquidazione è stata disposta per insufficienza di attivo».

Le due disposizioni contemplano quindi l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza - rispettivamente - anteriore e successivo all'apertura della liquidazione coatta amministrativa, con identità di effetti, individuati dagli artt. 203 e 237 della legge fallimentare.

Infatti, l'art. 203 stabilisce che, «[a]ccertato giudizialmente lo stato d'insolvenza a norma degli articoli 195 o 202», è applicabile la disciplina fallimentare degli atti pregiudizievoli ai creditori; l'art. 237 dispone che «[l]'accertamento



giudiziale dello stato di insolvenza a norma degli articoli 195 e 202 è equiparato alla dichiarazione di fallimento» ai fini dell'applicazione della disciplina dei reati fallimentari.

3.2.- Rispetto a quello che si svolge in sede amministrativa, l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza ha autonomia di procedimento e di effetti, come questa Corte ha avuto modo di sottolineare a proposito della decorrenza della prescrizione delle azioni revocatorie.

L'accertamento del tribunale «non costituisce, infatti, una inutile duplicazione della valutazione dell'autorità governativa di vigilanza effettuata in sede di emissione del decreto di messa in liquidazione coatta amministrativa, in quanto non è irragionevole che tale valutazione compiuta dall'autorità governativa abbia una valenza minore, per funzione ed effetti, rispetto al successivo accertamento giudiziario dello stato di insolvenza» (ordinanza n. 362 del 2007).

Invero, «l'accertamento giurisdizionale dello stato di insolvenza non è assimilabile alla valutazione delle condizioni economiche dell'impresa effettuata dall'autorità governativa di vigilanza», posto che «il decreto di liquidazione coatta amministrativa è emesso all'esito di un procedimento amministrativo il quale, a differenza dell'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, non offre le garanzie del rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, né produce gli effetti del giudicato» (ancora ordinanza n. 362 del 2007).

3.3.- Il complesso normativo degli artt. 195 e 202 della legge fallimentare si riferisce anche alle società cooperative, in quanto soggette a liquidazione coatta amministrativa per causa di insolvenza.

Infatti, nell'ambito della disciplina delle cooperative, l'art. 2545-terdecies, primo comma, cod. civ. dispone che, «[i]n caso di insolvenza della società, l'autorità governativa alla quale spetta il controllo sulla società dispone la liquidazione coatta amministrativa», aggiungendo che «[l]e cooperative che svolgono attività commerciale sono soggette anche al fallimento» (vale al riguardo il criterio di priorità tra le procedure, stabilito nel secondo comma dello stesso art. 2545-terdecies cod. civ., in aderenza alla regola generale di concorso posta dall'art. 196 della legge fallimentare).

3.4.- Per l'art. 1, secondo comma, della legge fallimentare, pur se esercita un'attività commerciale, l'imprenditore non è fallibile ove dimostri il possesso congiunto dei tre requisiti indicativi della modesta entità dell'impresa, concernenti l'attivo patrimoniale (lettera *a*), i ricavi lordi (lettera *b*) e l'esposizione debitoria (lettera *c*).

L'art. 15, nono comma, della legge fallimentare dispone che «[n]on si fa luogo alla dichiarazione di fallimento se l'ammontare dei debiti scaduti e non pagati risultanti dagli atti dell'istruttoria prefallimentare è complessivamente inferiore a euro trentamila», in tal modo aggiungendo alla soglia di fallibilità riguardante l'esposizione debitoria, di cui alla lettera *c*) del secondo comma dell'art. 1 (ammontare di debiti «anche non scaduti» non superiore ad euro cinquecentomila), una soglia di fallibilità più specifica, attinente alla sofferenza debitoria («debiti scaduti e non pagati»).

I criteri di identificazione dell'imprenditore fallibile si riferiscono quindi all'entità dell'impresa, all'organizzazione dei mezzi in essa impiegati e alle ripercussioni che il suo dissesto produce nell'economia generale, come indica la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 198 del 2009 e n. 570 del 1989).

3.5.- La Corte di cassazione ha affermato che l'esclusione della dichiarazione di fallimento prevista dall'art. 15, nono comma, della legge fallimentare «introduce un'eccezione alla regola della fallibilità delle imprese, come tale insuscettibile di applicazioni analogiche a ipotesi (dichiarazione d'insolvenza di impresa non fallibile) diverse da quella regolata (dichiarazione di fallimento dell'impresa insolvente)» (sezione prima civile, sentenza 22 aprile 2013, n. 9681).

La medesima pronuncia nomofilattica ha osservato che tale eccezionale previsione di non fallibilità - la quale «non contraddice lo stato d'insolvenza dell'impresa e non lo esclude» - «risponde ad esigenze di economia processuale che rendono ingiustificati i tempi e i[n] costi di una procedura fallimentare nel caso di esposizioni debitorie minori», esigenze di risparmio «che non possono essere automaticamente estese all'istituto della liquidazione coatta amministrativa, connotato da ragioni di pubblica utilità».

4.- L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale imputa al Tribunale di Udine di non avere considerato gli argomenti sviluppati dalla sentenza della Corte di cassazione n. 9681 del 2013 e di avere pertanto isolato la censurata disposizione dal quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

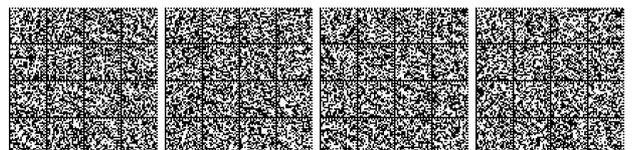
4.1.- L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di remissione prende in esame la citata pronuncia di legittimità ed esattamente la considera «un precedente orientato nel senso della interpretazione letterale».

In tale pronuncia il rimettente trova conferma della premessa interpretativa del suo dubbio di legittimità costituzionale, che sia cioè impossibile applicare all'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa un limite quantitativo di sofferenza debitoria testualmente previsto per la dichiarazione di fallimento.

Orbene, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, sulla base del tenore letterale della disposizione censurata (da ultimo, sentenze n. 34 e n. 19 del 2022, n. 204, n. 172, n. 61 e n. 45 del 2021, n. 218 e n. 158 del 2020).

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate.



6.- Come questa Corte ha evidenziato fin dalla sentenza n. 408 del 1989, la rilevanza costituzionale della cooperazione trova la sua ragion d'essere «nella più stretta inerenza che la “funzione sociale” presenta nell'organizzazione cooperativistica rispetto a quella che la detta funzione riveste nelle altre forme di organizzazione produttiva».

Nonostante la multiforme articolazione che ha assunto nel concreto dell'esperienza economica, il modello cooperativistico tiene per sé una vocazione affatto peculiare, quale strumento elettivo di integrazione sociale, specificità riconosciuta anche a livello europeo, tramite il Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE).

Come nel corso fisiologico della sua esistenza, così nella fase patologica della crisi, la società cooperativa, quand'anche esercente un'attività commerciale, non è perfettamente assimilabile a una società lucrativa, ma conserva rispetto ad essa profili di specificità, che non possono essere superati in forza di un generico richiamo alla parità di trattamento tra operatori economici.

6.1.- La giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente affermato che la mutualità cooperativistica può avere gradazioni diverse, che vanno dalla mutualità “pura”, caratterizzata dall'assenza di qualsiasi scopo di lucro, propria delle società cooperative a mutualità prevalente di cui all'art. 2512 cod. civ., alla mutualità “spuria”, orientata a una maggiore dinamicità operativa anche nei confronti di terzi non soci, riferibile alle società cooperative “diverse”; e questo perché il fine mutualistico è conciliabile con il lucro “oggettivo”, vale a dire con l'economicità della gestione, quale tendenziale proporzionalità tra costi e ricavi, mentre è incompatibile con obiettivi di lucro “soggettivo” (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 24 marzo 2014, n. 6835, e ordinanza 10 ottobre 2019, n. 25478).

Pertanto, anche la società cooperativa a mutualità “spuria”, esercente un'attività commerciale e quindi soggetta anche a fallimento a norma dell'art. 2545-*terdecies* cod. civ., non cessa di rappresentare un'entità differente dalla società lucrativa, finalizzata al profitto soggettivo.

Ciò si manifesta inequivocabilmente nella circostanza che essa resta soggetta a liquidazione coatta amministrativa, e non soltanto per causa di insolvenza, ai sensi del medesimo art. 2545-*terdecies* cod. civ., ma anche in conseguenza di uno scioglimento per atto dell'autorità di vigilanza, come prevede l'art. 2545-*septiesdecies* cod. civ. nell'ipotesi in cui la cooperativa non persegua lo scopo mutualistico o non depositi per due anni consecutivi il bilancio di esercizio ovvero non compia atti di gestione.

6.2.- L'assoggettabilità della cooperativa esercente attività commerciale alla procedura di liquidazione coatta amministrativa è indice sicuro della persistente rilevanza pubblicistica del tipo societario.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la liquidazione coatta amministrativa si connota appunto per gli interessi pubblici che tutela e che la differenziano sotto molteplici aspetti dal fallimento. È infatti una procedura relativa a imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, attengono a particolari settori economici, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o che sono in rapporto di complementarietà teleologico-organizzativa con la pubblica amministrazione (da ultimo, sentenze n. 22 del 2021 e n. 12 del 2020).

6.3.- D'altronde, solo in un contesto pubblicistico trova spiegazione il sistema di vigilanza amministrativa che l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), appronta con riferimento a «tutte le forme di società cooperative».

Infatti, che l'insolvenza della società cooperativa possa essere accertata in sede di vigilanza amministrativa, agli effetti della sottoposizione a liquidazione coatta, come si evince dall'art. 12, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 220 del 2002, conferma che la crisi funzionale dell'ente mutualistico, anche se “spurio”, involge interessi estranei all'insolvenza di un comune soggetto di impresa.

6.4.- L'evocazione del parametro di cui all'art. 3 Cost. risulta quindi impropria, in quanto gli estremi in comparazione sono eterogenei.

Le soglie fissate dagli artt. 1, secondo comma, e 15, nono comma, della legge fallimentare concernono la dichiarazione di fallimento, mentre l'art. 202 della medesima legge riguarda la dichiarazione di insolvenza, e, come da questa Corte osservato nella sentenza n. 301 del 2005, l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza di una società in liquidazione coatta amministrativa non può essere comparato con la dichiarazione di fallimento.

Le due dichiarazioni giurisdizionali sono equiparate dal legislatore solo per alcuni specifici effetti, cioè - come visto - ai fini dell'esercizio delle azioni revocatorie fallimentari e della configurabilità di determinate fattispecie penali.

Si tratta di effetti che si dispiegano nell'ambito dei controlli *ex post* e che trovano giustificazione in esigenze pubblicistiche di maggiore tutela, ora del ceto creditorio rispetto agli atti pregiudizievoli, ora dell'ordine pubblico economico rispetto a fatti di reato.



6.5.- È da considerare che anche le cooperative a mutualità “spuria” godono di agevolazioni normative, non esclusi rilevanti benefici fiscali, questi ultimi in deroga all’art. 223-*duodecies*, sesto comma, delle disposizioni per l’attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, che ne fa riserva alle cooperative «a mutualità prevalente», definite dall’art. 2512 cod. civ.

In tal senso provvede, ad esempio, l’art. 1, comma 464, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», riguardo al principale vantaggio tributario della società cooperativa, cioè la detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile: seppure in misura ridotta, questo beneficio è concesso anche alle società cooperative a mutualità non prevalente, in quanto esse stesse, accantonando risorse sottratte per statuto al godimento dei soci, si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale, devoluta tramite i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Anche da questo punto di vista, risultano giustificate verifiche più incisive nella fase della crisi di impresa, onde garantire un utilizzo non distorto delle misure di favore, a salvaguardia dell’interesse dei fondi mutualistici, ai quali i residui patrimoniali sono destinati per statuto, appunto in funzione dell’accesso ai regimi agevolativi.

6.6.- La denuncia sollevata dal Tribunale di Udine per violazione dell’art. 3 Cost. tradisce quindi una visione “atomistica” della realtà giuridica della società cooperativa, all’interno della quale è spezzato il nesso tra benefici e controlli.

Anche il richiamo ai meccanismi di composizione e liquidazione previsti dalla legge n. 3 del 2012 si rivela improprio, in quanto postula che l’insolvenza di un’impresa di economia sociale - qual è la società cooperativa - possa essere equiparata, su basi strettamente economico-patrimoniali, all’insolvenza di un mero debitore civile.

7.- Del pari, quando denuncia un’elusione dell’impegno della Repubblica in favore della cooperazione, il rimettente evoca l’art. 45 Cost. per una parte soltanto («[l]a legge ne promuove e favorisce l’incremento con i mezzi più idonei»), senza considerare l’intero mandato costituzionale («e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità»).

Questa Corte ha in più occasioni riconosciuto al legislatore ampia discrezionalità nella scelta dei «mezzi più idonei» di incremento della cooperazione (sentenza n. 334 del 1995; ordinanze n. 19 del 1988 e n. 371 del 1987).

A conferma che il favor per la cooperazione debba essere inteso in senso complessivo, non particellare, e che comunque esso non si traduca in una sommatoria di prerogative, si è anzi ritenuto che il legislatore possa, in questo settore, perseguire obiettivi sistemici anche attraverso l’imposizione di oneri (sentenza n. 149 del 2021).

Allora, la tutela rafforzata del ceto creditorio e dell’ordine pubblico economico connessa all’accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa può agevolmente ricondursi agli «opportuni controlli» raccomandati dall’art. 45 Cost., in base ad un non irragionevole bilanciamento legislativo tra mezzi di promozione e istanze di vigilanza, con conseguente insussistenza della denunciata violazione.

8.- In conclusione, entrambe le questioni devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 202, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 45 della Costituzione, dal Tribunale di Udine, sezione seconda civile, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220093



n. 94

Ordinanza 23 marzo - 12 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Esenzione per l'abitazione principale - Applicazione dell'esenzione all'immobile in cui dimori e risieda anagraficamente uno dei componenti del nucleo familiare, ubicato fuori dal Comune in cui si trova quello fissato dagli altri componenti come dimora abituale - Omessa previsione, in base all'interpretazione del diritto vivente - Questione strettamente connessa ad altra logicamente pregiudiziale, relativa alla definizione di abitazione principale, ai fini della relativa agevolazione, come quella in cui sussiste il contestuale duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale dell'intero nucleo familiare - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento nonché violazione dei principi della tutela della famiglia e della capacità contributiva - Autorimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale - Sospensione del giudizio principale - Notifiche conseguenti.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 53.

#### 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, Filippo PATRONI GRIFFI,  
ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli nel giudizio tra M. M. e il Comune di Napoli, con ordinanza del 22 novembre 2021, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

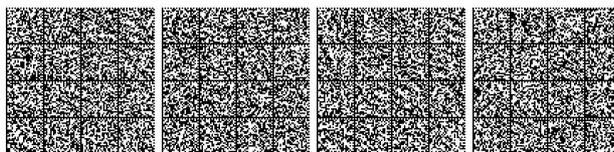
udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 22 novembre 2021, la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», il quale, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che, «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile»;

che la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora «uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un'immobile ubicato in altro comune»;

che ciò determinerebbe la violazione degli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione;



che, in punto di rilevanza, la CTP rimettente premette di essere chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto dal contribuente avverso avvisi di accertamento con i quali il Comune di Napoli gli ha contestato il mancato pagamento dell'IMU, per gli anni dal 2015 al 2018, in relazione alla sua abitazione principale in Napoli;

che, pertanto, nella specie sarebbe applicabile l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, censurato *in parte qua*, nella formulazione - vigente *ratione temporis*, avuto riguardo agli anni d'imposta che vengono in considerazione nel processo principale - risultante dalle modifiche a esso apportate dalla legge n. 147 del 2013;

che, sempre secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, il contribuente ha rivendicato il diritto all'esenzione sul presupposto che l'immobile costituisse residenza anagrafica e dimora abituale dell'intero nucleo familiare, mentre il Comune di Napoli ha negato tale diritto, perché il nucleo familiare non risiedeva «interamente» nel medesimo immobile, atteso che il coniuge risulterebbe aver trasferito la propria residenza nel Comune di Scanno;

che, tuttavia, ad avviso del rimettente, alla spettanza dell'agevolazione osterebbe «la presenza di un "diritto vivente" espresso dall'organo istituzionalmente titolare della funzione nomofilattica» (sono citate Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 19 febbraio 2020, n. 4170 e n. 4166; sezione quinta civile, ordinanza 17 giugno 2021, n. 17408), che, con «un univoco indirizzo interpretativo», riterrebbe che osti al riconoscimento del beneficio «il solo fatto che un componente della famiglia risieda in altro Comune»; ciò, peraltro, nonostante la diversa interpretazione sostenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze (circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012) secondo cui, in caso di residenza di un componente il nucleo familiare in un Comune diverso, l'agevolazione non sarebbe di per sé esclusa, poiché «il limite quantitativo» sarebbe espressamente riferito ai soli immobili nel medesimo Comune;

che, dunque, stante il tenore letterale e la specialità della norma agevolativa censurata, nonché la presenza di un orientamento della giurisprudenza di legittimità qualificabile come diritto vivente, sarebbe impraticabile «una interpretazione alternativa costituzionalmente orientata»;

che, in definitiva, dall'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale dipenderebbe l'esito della controversia della quale la CTP rimettente è investita, considerato che - afferma il giudice *a quo* - il ricorrente nel processo principale, pur avendo «pienamente dimostrato la sussistenza di tutti i presupposti di legge (unicità dell'immobile, classificazione, tipologia accatastamento, residenza anagrafica e dimora abituale del nucleo familiare)», si è visto «irrazionalmente negare l'agevolazione esclusivamente per il fattore geografico (obiettivamente privo di rilevanza fiscale) della residenza del coniuge (o di un altro componente del suo nucleo familiare) in un Comune diverso dal proprio»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la preclusione della possibilità di godere dell'esenzione in discorso «nel caso in cui uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un'immobile ubicato in altro comune» leda, innanzitutto, l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un'irragionevole e contraddittoria disparità di trattamento, «fondata su un neutro dato geografico [...] a parità di situazione sostanziale», tra il possessore componente di un nucleo familiare residente e dimorante in due diversi immobili dello stesso Comune e quello il cui nucleo familiare, invece, risieda e dimori in distinti immobili ubicati in Comuni diversi;

che la norma censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 53, primo comma, Cost. perché, differenziando irragionevolmente i soggetti esentati dal pagamento dell'IMU «in forza di un elemento esogeno e privo di rilevanza fiscale quale l'ubicazione territoriale dell'immobile e di un componente del nucleo familiare», violerebbe il principio di capacità contributiva, il quale invece postula l'uguaglianza dei destinatari delle prescrizioni tributarie;

che sarebbe altresì violato il principio di progressività del sistema tributario sancito dall'art. 53, secondo comma, Cost., poiché la norma denunciata, consentendo l'agevolazione nel caso di maggiore capacità contributiva (titolarità di più immobili nel Comune) e non in quello in cui questa sia minore (titolarità di un unico immobile nel Comune e residenza e dimora extra-comunale di uno dei membri del nucleo familiare, anche «a titolo di locazione, comodato, ovvero per altro titolo irrilevante ai fini dell'IMU»), produrrebbe effetti «palesamente, o anche potenzialmente, regressiv[i]»;

che, a conforto della dedotta irragionevolezza, il rimettente sostiene inoltre che la norma censurata recherebbe un vulnus: *a)* agli artt. 3, 29 e 31 Cost., perché escluderebbe, in ragione della residenza in Comuni diversi, il diritto all'esenzione per coloro che sono legati da vincolo coniugale, mentre lo riconoscerebbe ai «conviventi di fatto», cui spetterebbe addirittura «per entrambi i cespiti», determinando in tal modo «una irrazionale discriminazione» a scapito della famiglia fondata sul matrimonio e frapponendo «un illegittimo ostacolo di natura fiscale alla libera scelta delle modalità con le quali l'unità familiare può essere realizzata»; *b)* agli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost., atteso che pregiudicherebbe irragionevolmente i lavoratori che si trovano lontano dalla famiglia, «così impedendo a sé ed agli altri componenti del nucleo familiare di godere [dell'esenzione] di cui, invece, avrebbero potuto godere se avessero avuto la fortuna di lavorare nel proprio comune»; *c)* all'art. 47, secondo comma, Cost., in quanto disincentiverebbe investimenti in immobili ubicati in Comuni diversi da quelli di residenza anagrafica del nucleo familiare;

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



che, preliminarmente, la difesa statale, dà conto dell'evoluzione normativa intervenuta medio tempore e, in particolare, della sostanziale trasfusione del censurato art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 nell'art. 1, comma 741, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e della successiva modifica introdotta dall'art. 5-*decies* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, che ha esteso la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale, già prevista per un solo immobile qualora «i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale», anche al caso di immobili ubicati «in comuni diversi», rimettendo la scelta di quello da esentare ai componenti del nucleo familiare;

che, in ragione del mutato quadro normativo, l'Avvocatura generale dello Stato sollecita questa Corte a considerare la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché valuti l'incidenza di tale *ius superveniens* nel giudizio principale, «per l'ipotesi che fosse possibile attribuirvi una portata retroattiva»;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale, la questione sarebbe inammissibile per insufficiente descrizione della fattispecie concreta, non avendo peraltro il rimettente adeguatamente individuato le ragioni per le quali il coniuge del ricorrente risiederebbe nel Comune di Scanno e a quale titolo;

che, nel merito, la questione non sarebbe fondata, in primo luogo, perché il rimettente avrebbe mosso la censura sull'erroneo presupposto di una «asserita disparità di trattamento tra l'ipotesi di possesso di due immobili nello stesso comune rispetto alla stessa situazione in comuni però diversi»; in secondo luogo, perché la lamentata disparità di trattamento non sarebbe ravvisabile neppure tra i contribuenti uniti in matrimonio e quelli uniti civilmente, considerato che, ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), anche per questi ultimi sarebbe in vigore «l'obbligo di coabitazione e, quindi, di residenza»;

che, l'associazione Camera degli avvocati tributaristi del Veneto ha depositato un'opinione, in qualità di *amicus curiae*, adesiva alla prospettazione del rimettente;

che, con decreto del Presidente di questa Corte del 17 febbraio 2022, l'opinione è stata ammessa nel giudizio.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile»;

che la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora «uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro comune»;

che ciò determinerebbe la violazione degli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione;

che, infatti, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e lederebbe: la «parità dei diritti dei lavoratori costretti a lavorare fuori dalla sede familiare» (artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.); il «diritto alla parità dei contribuenti coniugati rispetto a partner di fatto» (artt. 3, 29 e 31); i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposizione (art. 53 Cost.); la famiglia quale società naturale (art. 29 Cost.); l'«aspettativa rispetto alla provvidenze per la formazione della famiglia e [l']adempimento dei compiti relativi» (art. 31 Cost.); infine, la tutela del risparmio (art. 47 Cost.);

che, in via preliminare, va rilevato che l'art. 5-*decies* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215 - per effetto del quale è stata riconosciuta la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale per un solo immobile, «scelto dai componenti del nucleo familiare», qualora i suoi componenti abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili situati «in comuni diversi» - non ha natura interpretativa, né efficacia retroattiva, sicché la sua entrata in vigore non impone la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione circa la perdurante sussistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni;

che non è fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato per insufficiente motivazione sulla rilevanza;

che, infatti, da un lato, è pacifico che il giudizio principale è sorto a seguito della notifica al contribuente di avvisi di rettifica per mancato pagamento dell'IMU dal 2015 al 2018 in relazione a un immobile adibito a sua abitazione prin-



capitale, ciò che è di per sé sufficiente a rendere applicabile la norma censurata e, quindi, a ritenere superflua la specifica indicazione del titolo del possesso del bene da parte del contribuente;

che, dall'altro lato, è parimente irrilevante stabilire il titolo di possesso del coniuge relativamente all'immobile ubicato nel diverso Comune, perché il rimettente muove la sua censura dal presupposto interpretativo che agli effetti della disciplina IMU, così come interpretata dal diritto vivente, la residenza anagrafica di uno dei componenti il nucleo familiare in un distinto immobile sia sempre di per sé preclusiva del conseguimento del diritto all'agevolazione, ancorché tale residenza non sia stata fissata in un immobile posseduto in base a uno dei titoli che rientrano nel presupposto dell'IMU, ma, ad esempio, a titolo di locazione;

che il giudice *a quo* ha adeguatamente motivato in ordine alla impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata;

che, in particolare, «la soluzione prescelta dal rimettente - cioè di ritenere l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione “non altrimenti superabile” (tanto più, allo stato, in assenza di pronunce contrarie) - non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che in ogni caso tutte verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado» (*ex multis* sentenza n. 1 del 2021);

che il petitum del rimettente è circoscritto a ottenere, attraverso un intervento additivo di questa Corte sul quinto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come modificato dalla legge n. 147 del 2013, il riconoscimento, attualmente precluso dal diritto vivente, dell'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune anche quando la residenza anagrafica di uno dei suoi componenti sia stata stabilita in un immobile ubicato in altro Comune;

che le questioni sollevate dal giudice *a quo* in relazione a tale specifica norma sono strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, che, ai fini del riconoscimento della suddetta agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare;

che tale nesso con il nucleo familiare non era presente nella originaria disciplina dell'IMU (istituita dall'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante «Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale») e nemmeno nella successiva formulazione, che ne ha costituito la prima applicazione, dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, dove l'agevolazione - consistente in una riduzione dell'aliquota - era invece riconosciuta per l'immobile nel quale «il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente»;

che, in forza della previsione recata dal quarto periodo del comma 2 del suddetto art. 13, la possibilità di accesso all'agevolazione per ciascun possessore dell'immobile adibito ad abitazione principale viene meno al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti;

che la previsione del suddetto nesso ai fini della definizione di abitazione principale determina un trattamento diverso del nucleo familiare rispetto non solo alle persone singole ma anche alle coppie di mero fatto, poiché, sino a che il rapporto non si stabilizza nel matrimonio o nell'unione civile, la struttura della norma consente a ciascuno dei partner di accedere all'esenzione della loro, rispettiva, abitazione principale;

che, di conseguenza, anche laddove, intervenendo sulla disposizione eccezionale del successivo quinto periodo, fosse riconosciuto, come richiesto dal giudice rimettente, l'accesso a un'unica agevolazione IMU per l'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune, anche quando la residenza anagrafica di uno dei componenti di quest'ultimo fosse fissata in un immobile ubicato in altro Comune, rimarrebbe comunque confermata la descritta, preliminare, differenziazione del nucleo familiare;

che tutto ciò porta a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come modificato dalla legge n. 147 del 2013;

che «il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite» (ordinanze n. 18 del 2021; n. 183 del 1996; nello stesso senso, sentenza n. 179 del 1976 e ordinanze n. 230 del 1975 e n. 100 del 1970);

che, alla luce del rapporto di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice *a quo* e quella nascente dai dubbi di legittimità costituzionale ora indicati, la risoluzione della questione avente ad oggetto la regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui stabilisce il descritto nesso tra il riconoscimento della agevolazione IMU per l'abitazione principale e la residenza anagrafica e la dimora abituale del nucleo familiare, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice *a quo* (*ex multis*, ordinanza n. 18 del 2021);



che la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sulla indicata regola generale si pone in relazione agli artt. 3, 31 e 53, primo comma, Cost.;

che, quanto al primo dei suddetti parametri, è pur vero che questa Corte ha affermato che, dato il carattere eccezionale e derogatorio delle agevolazioni tributarie, è ad essa precluso estenderne l'ambito di applicazione se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (*ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2019);

che, nondimeno, nella fattispecie in esame può dubitarsi dell'esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al nucleo familiare, quando, come spesso accade nell'attuale contesto, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali da parte dei relativi componenti del nucleo familiare;

che, in riferimento al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost., può parimenti dubitarsi della maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole;

che questa Corte, del resto, nella sentenza n. 179 del 1976, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'imposta complementare e dell'imposta sui redditi che prevedevano il cumulo dei redditi dei coniugi, ha già precisato che «non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso» per effetto del matrimonio «si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati»;

che, infine, in riferimento all'art. 31 Cost., potrebbe ritenersi che la disciplina in oggetto non agevoli «con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi», ma anzi comporti per i nuclei familiari un trattamento peggiore rispetto a quello delle persone singole e delle convivenze di mero fatto;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato dalla legge n. 147 del 2013, nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, primo comma, della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

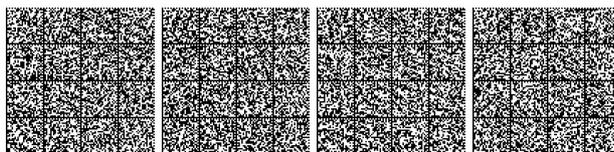
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220094



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 26 del 2003 - Previsione che il servizio idrico integrato è organizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti, di norma, ai confini amministrativi delle Province lombarde e della Città metropolitana di Milano - Previsione che la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli ATO, attraverso l'individuazione di ATO con dimensione anche diversa da quella provinciale perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane - Modalità procedurali.**

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24 (“Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022”), art. 13, comma 1.

Ricorso *ex art.*127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Lombardia, (C.F. 80050050154) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell’ art. 13, comma 1 della legge della Regione Lombardia 27 Dicembre 2021, n.24, pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 29.12.2021, avente ad oggetto “Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9 della l.r. 31 marzo 1978, n34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) — Collegato 2022 in relazione all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.

L’art. 13 della L.R. 24/2021 introduce alcune modifiche all’art. 47 della legge regionale n. 26/2003 in materia di “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”.

Il comma 1 stabilisce in particolare nella lett. a) che le parole “ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti ai confini amministrativi” siano sostituite da “ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti, di norma, ai confini amministrativi”.

La lett. b) della disposizione richiamata prevede invece l’inserimento, dopo il comma 1, del comma 1 bis, ai sensi del quale: “Nel rispetto delle disposizioni di cui all’articolo 147, comma 2, del dlgs. 152/2006, nonché in coerenza con le finalità di cui all’articolo 1 della legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani), in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli ATO di cui al comma 1, attraverso l’individuazione di ATO, con dimensione anche diversa da quella provinciale, perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, anche su proposta dei comuni, al fine di migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto anche dei seguenti parametri:

a) popolazione residente nel nuovo ATO e in quello rimanente a seguito dello scorporo non inferiore a 75.000 abitanti;

b) non pregiudizio per l’assetto e la funzionalità dell’ATO, in relazione ai principi di cui all’articolo 147, comma 2, del dlgs. 152/2006 e al parametro di cui alla lettera a) del presente comma. Negli ATO individuati ai sensi del presente comma, le disposizioni del presente articolo e del successivo articolo 49 riferite alle province si applicano alle comunità montane”.

La richiamata lett. b) dell’art.13 LR 24/2021 prevede anche l’inserimento del comma 1 ter ai sensi del quale “La proposta di individuazione di un nuovo ATO è corredata della documentazione atta a comprovare il rispetto dei principi e dei requisiti di cui alla normativa statale e al comma 1 bis del presente articolo, dell’analisi costi benefici effettuata



nel rigoroso rispetto delle linee guida europee per i progetti di investimento e di una proposta di piano economico finanziario. Sulla individuazione del nuovo ATO si esprime, con deliberazione, la Giunta regionale”.

Il comma 1 quater stabilisce inoltre che “L’ufficio d’ambito neocostituito opera nel rispetto dell’unicità di gestione di cui all’articolo 147, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. 152/2006 e, per il territorio dei comuni che al momento della sua costituzione risultano già confluiti nella gestione unica affidata dall’ufficio d’ambito della provincia di riferimento, è tenuto a indennizzare, per effetto del distacco dall’ATO e della parziale cessazione *ex lege* del rapporto convenzionale in essere con l’ufficio d’ambito della provincia, il soggetto gestore degli investimenti effettuati nei predetti comuni per la parte non ancora ammortizzata dagli introiti tariffari”.

Infine, il comma 1 quinquies dispone che “L’Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia (PoliS-Lombardia) trasmette annualmente alla Giunta regionale un rapporto sullo stato di attuazione delle previsioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter”.

Nella sua attuale formulazione la novella normativa sopra descritta consente dunque alla Regione di modificare le delimitazioni degli ATO individuandone il perimetro con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane ed appare illegittima per le seguenti considerazioni.

1) Art. 13, comma 1 LR 24/21 – Violazione degli artt. 147, del D.lgs. n. 152/2006 e 3 bis, del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011 nonché dell’art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*) Cost.

La norma richiamata si pone in contrasto con la disciplina nazionale e, in particolare, con i presupposti di applicazione della deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale come attualmente prevista dall’art. 147, del D.lgs. n. 152/2006 e, inoltre, con quanto stabilito dall’art. 3 bis, del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, quali parametri statali interposti.

L’anzidetta normativa statale stabilisce che “i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni” le quali “con delibera” individuano gli enti di governo d’ambito” (art. 147, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006).

Le Regioni non sono del tutto libere di modificare gli ambiti territoriali a loro piacimento in quanto, ai sensi dell’anzidetto art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, tale facoltà deve essere esercitata in modo da assicurare che la dimensione degli ATO, sia “di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale”.

La deroga delle dimensioni territoriali definite dalla legislazione statale è dunque possibile in linea generale, ma deve rispettare i criteri dalla stessa stabiliti che sono costituiti dall’unità del bacino idrografico, dalla unicità e dall’adeguatezza della gestione (art. 147 comma 2 D.lgs. n. 152/2006).

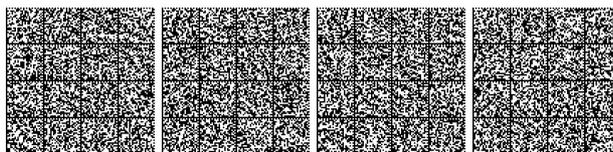
La deroga è inoltre consentita purché la Regione motivi la scelta “in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni” (art. 3-bis comma 1 d.l. n. 138/2011).

Nell’ambito delle attribuzioni tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria, il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale prevede che, sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sia le forme di gestione e i modi di affidamento al gestore, vadano ricondotti agli ambiti di “tutela della concorrenza” e “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *e*) e *s*), Cost. (*ex plurimis*: sentenze n. 117/2015, n. 32/2015, n. 228/2013, n. 67/2013, n. 62/2012, n. 187/2011, n. 128/2011, n. 325/2010, n. 142/2010, n. 29/2010, n. 246/2009 e n. 307/2009).

Da ultimo sembra opportuno richiamare la sentenza n. 173/2017 con cui codesta Corte ha altresì statuito che “dal dato normativo vigente si evince che la facoltà della Regione di intervenire in siffatte esclusive materie statali, implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali”.

Ciò posto, l’individuazione di ATO come da ultimo concepita dal legislatore regionale lombardo, con una dimensione territoriale che potrebbe risultare anche diversa da quella provinciale in quanto perimetrata con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, finisce in sostanza per assimilare le stesse comunità montane alle province per quanto concerne l’applicazione delle relative disposizioni.

Ne deriva in tal modo il rischio oggettivo di un’eccessiva frammentazione territoriale del sistema idrico integrato - anche laddove non ricorrerebbero i presupposti per dare ingresso a previsioni derogatorie della disciplina generale che l’art. 147, comma 2 bis, del D.lgs. n. 152/2006 che invece appare ancorato ad ipotesi ben definite da considerare di stretta interpretazione.



La parcellizzazione del sistema idrico integrato si pone del resto in contrasto con gli obiettivi di tutela ambientale che il Legislatore ha inteso salvaguardare in forma unitaria, superando la frammentazione della gestione dei servizi idrici ed assicurandone una dimensione adeguata al fine di garantire una gestione efficiente, efficace ed economica del servizio.

A tale riguardo codesta Corte ha del resto affermato che “la ricerca della dimensione ottimale dell’ATO, all’interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l’estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l’apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013) ”.

La novellata disciplina regionale sembra affidare la scelta dell’individuazione concreta di nuovi ATO in territorio montano ad un apposito procedimento amministrativo svolto caso per caso.

Nell’ipotesi in cui venga disposta, in via amministrativa, una nuova delimitazione territoriale di uno o più specifici ATO montani (ai sensi dei nuovi commi 1 bis e 1 ter dell’art. 47 della l.r. n. 26/2003), la Regione potrà individuare, con delibera (anche in questo caso, nell’enunciato rispetto della normativa statale) l’ente o gli enti di governo dell’ambito interessato dando effettività e specificità alla previsione regionale secondo cui “negli ATO individuati ai sensi del presente comma, le disposizioni del presente articolo e del successivo articolo 49 riferite alle provincie si applicano alle comunità montane”.

L’art. 147, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 prevede tuttavia che: “Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

- a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
- b) unicità della gestione;
- c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici”.

Alla luce di tale disposizione, che assume valenza di parametro statale interposto, la norma regionale che si censura introduce invece la fattispecie del tutto innovativa dell’ATO con dimensioni territoriali definite con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane.

Trattasi di una deroga alla disciplina di carattere generale che si sovrappone a quelle individuate dalla normativa statale, il cui esercizio avverrà per di più sulla base di un criterio (il riferimento alla comunità montana) del tutto generico e come tale lesivo della normativa interposta, con l’effetto di produrre un evidente *vulnus* alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

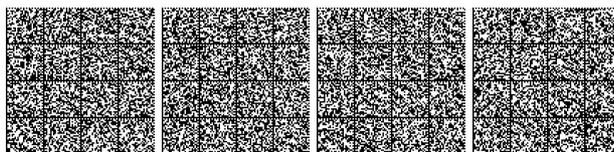
La norma regionale censurata finisce dunque per codificare, invertendo il rapporto tra regola ed eccezione, e con evidenti ripercussioni in sede di eventuali contenziosi, la possibilità di modificare la delimitazione degli ATO nei territori montani, individuandone di nuovi, aventi dimensione anche diversa, e verosimilmente inferiore, rispetto a quella provinciale.

In questo modo risultano tuttavia vanificati gli obiettivi perseguiti dalla legislazione nazionale ed in particolare l’efficientamento e le economie di scala collegati alla definizione degli ambiti territoriali in vista della gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza C. Cost. n. 160 del 2016).

Il nuovo assetto territoriale degli ATO preposti alla gestione del servizio idrico nella regione Lombardia si pone dunque in antitesi con l’obiettivo di impedire l’eccessiva frammentazione del servizio e rischia di vanificare l’effetto utile della gestione unitaria di territori di dimensioni adeguate.

Pertanto, l’esigenza di salvaguardare la *governance* del sistema idrico integrato, per consentire economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni, è attualmente di importanza fondamentale per realizzare gli oltre quattro miliardi di euro di investimenti destinati alla gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l’intero ciclo ed il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime finanziati attraverso il PNRR (Missione M2C4).

Conclusivamente e per i motivi suesposti, la legge regionale *de qua*, limitatamente all’art. 13, contrasta con gli standard di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e della concorrenza posti dal legislatore statale nell’esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti citati nel testo, e pertanto se ne chiede l’impugnativa ex art. 127 Cost.



*P.Q.M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 della legge della Regione Lombardia 27 Dicembre 2021, n.24, pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 29.12.2021, avente ad oggetto "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 della l.r. 31 marzo 1978, n34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2022" in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 24 febbraio 2022;
2. copia della Legge regionale impugnata.

Con ogni salvezza.

Roma, 24 febbraio 2022

*L'Avvocato dello Stato: AIELLO*

22C00046

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2022  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di personale - Previsione che la validità della graduatoria del concorso bandito dall'Amministrazione regionale per l'assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell'emergenza, in scadenza al 31 dicembre 2021, è prorogata al 31 dicembre 2022 - Modifica della legge regionale n. 12 del 2020 - Utilizzo delle graduatorie relative a procedure selettive, la cui efficacia era già stata prorogata dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2016 - Scorrimento, per l'assunzione a tempo indeterminato nell'organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco, dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di formazione di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale n. 37 del 2009 - Previsione che l'ammissione avvenga entro il 31 dicembre 2022, anziché al 31 dicembre 2021.**

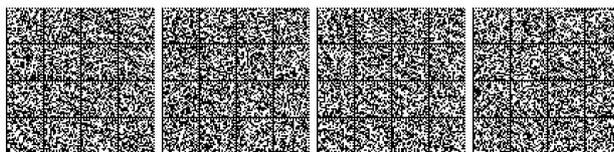
**Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Adozione delle misure di attrattività del Sistema sanitario regionale - Prevista attribuzione, in via sperimentale, per il triennio 2022/2024 di un'indennità di attrattività regionale per il personale della dirigenza medica, infermieristica, titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato - Integrazione, a far data dal 1° gennaio 2022, nelle more della contrattazione collettiva integrativa aziendale che dovrà mantenere fermi gli importi ivi previsti e prescindere dalle funzioni dei beneficiari, del trattamento economico nella misura mensile determinata rispettivamente in euro 800 e 350 lordo busta.**

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali"), artt. 5, commi 9 e 10, e 18.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del 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, alla Via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 — pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

contro la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (c.f. 80002270074), in persona del presidente *pro tempore*, con sede in Aosta, Piazza Deffeyes, n. 1;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 9 e 10, e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 22 dicembre 2021, n. 35, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali» pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 67, del 30 dicembre 2021, edizione straordinaria, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 febbraio 2022.



1. — La legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 22 dicembre 2021, n. 35, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali», contiene, tra l'altro, all'art. 5, «Disposizioni in materia di assunzioni nel comparto pubblico regionale»; per quanto di interesse ai fini del presente ricorso, i commi 9 e 10 di tale articolo stabiliscono quanto segue:

«...

9. La validità della graduatoria del concorso bandito dall'Amministrazione regionale per l'assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell'emergenza, in scadenza al 31 dicembre 2021, è prorogata al 31 dicembre 2022.

10. Al comma 7 dell'art. 3 della legge regionale 21 dicembre 2020, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023), le parole: "entro il 31 dicembre 2021" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 dicembre 2022"».

A sua volta l'art. 18 della predetta legge regionale, intitolato «Indennità di attrattività regionale», reca le seguenti disposizioni:

«1. Al fine di garantire l'erogazione dei LEA, in considerazione del permanere della grave carenza di personale sanitario, nell'ambito della potestà legislativa regionale di cui all'art. 2, comma primo, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'autofinanziamento del Sistema sanitario regionale di cui all'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e di quanto stabilito dall'art. 3, comma 12, lettera a), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), la Regione adotta le misure di attrattività del Sistema sanitario regionale di cui al presente articolo.

2. Al personale della dirigenza medica e al personale infermieristico, titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno con l'Azienda USL della Valle d'Aosta, è attribuita, in via sperimentale, per il triennio 2022/2024, un'indennità di attrattività regionale che, nelle more della contrattazione integrativa aziendale che dovrà mantenere fermi gli importi fissati dal presente comma e prescindere dalle funzioni svolte dai beneficiari, integra, a far data dal 1° gennaio 2022, il trattamento economico nella misura mensile determinata, rispettivamente, in euro 800 ed euro 350 lordo busta.

3. L'onere complessivo derivante dall'applicazione del presente articolo è determinato per il triennio 2022/2024 in annui euro 9.300.000, di cui annui euro 4.942.080 per il personale della dirigenza medica e annui euro 4.357.920 per il personale infermieristico, e il suo finanziamento è ricompreso nell'autorizzazione prevista per i LEA di cui all'art. 17, comma 3, lettera d).

4. Al termine di ciascun anno del triennio 2022/2024, l'assessore regionale competente in materia di sanità, sulla base delle informazioni e dei dati trasmessi dall'Azienda USL, informa la Giunta regionale e la commissione consiliare competente degli effetti derivanti dall'applicazione del presente articolo sul Sistema sanitario regionale, al fine di valutarne l'efficacia e assumere le conseguenti determinazioni in ordine alla conferma o alla modifica della presente disciplina.».

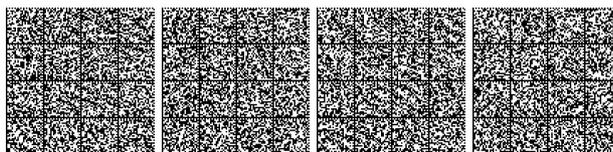
2. — Con deliberazione assunta nella seduta del 23 febbraio 2022 il Consiglio dei ministri ha deciso di impugnare le predette disposizioni, le quali, pertanto, vengono censurate per i seguenti

## MOTIVI

*I – Illegittimità dell'art. 5, commi 9 e 10, legge regionale Valle d'Aosta n. 35 del 2021, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.*

3. — L'art. 5, comma 9, della legge regionale in esame proroga al 31 dicembre 2022 la validità della graduatoria del concorso bandito dall'Amministrazione regionale per l'assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell'emergenza, in scadenza al 31 dicembre 2021.

Il comma 10 dello stesso articolo, invece, modifica l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 12/2020, relativo alle graduatorie di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 21/2016. Tali graduatorie sono utilizzate, a scorrimento, ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato, nell'organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco, dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale n. 37/2009, a condizione che — ed è questa la novella introdotta dal comma 10 — l'ammissione avvenga entro il 31 dicembre 2022, in luogo del termine previgente fissato al 31 dicembre 2021.



4. — Il tema del prolungamento dell'efficacia temporale delle graduatorie, nell'ambito della valutazione delle competenze legislative di Stato e regioni e dei limiti in cui su di esso opera il potere legislativo degli enti territoriali, è stato ripetutamente esaminato dalla giurisprudenza, anche recente, della Corte costituzionale, la quale ha, in sintesi, affermato che:

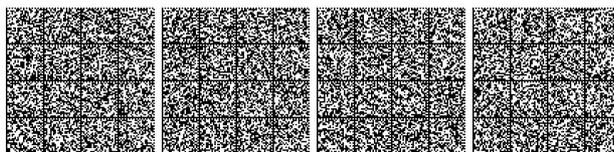
la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego, la quale, collocandosi in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro – in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale – riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale ed è, perciò, riconducibile, alla competenza legislativa residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni – in particolare, di organizzazione del personale — ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 241/2018, punti 4 e 5 del Considerato in diritto, n. 77/2020, punto 4.3.1 del Considerato in diritto; n. 126/2020, punto 5.1 del Considerato in diritto; n. 273/2020, punto 4.1 del Considerato in diritto; n. 58/2021, p. 5.2.1 del Considerato in diritto), applicabile anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, ai sensi dell'art. 10, comma 1, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto prevede forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dai rispettivi statuti (sentenze n. 241/2018, *ibid.*, n. 77/2020, *ibid.*; n. 273/2020, *ibid.*; n. 58/2021, *ibid.*);

la previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo, si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi e costituisce, perciò, espressione di una *ratio* intimamente correlata con i canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, desumibili dagli articoli 3 e 97 della Costituzione (sentenze n. 241/2018, punto 6 del Considerato in diritto; n. 77/2020, *ibid.*);

la sussistenza di una violazione dei suddetti canoni nell'esercizio della competenza legislativa residuale delle regioni deve essere verificata avendo riguardo alle peculiarità della normativa regionale in materia di accesso all'impiego, alle sue finalità e al complessivo contesto in cui essa si colloca, non costituendo sintomo di tale violazione ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato, come, ad esempio, la mera difformità della durata dell'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dall'ente territoriale o da enti che ad esso fanno capo, rispetto agli omologhi termini di durata stabiliti dalla legislazione statale (sentenze n. 241/2018, *ibid.*; n. 126/2020, punto 7.2 del Considerato in diritto);

tuttavia, proprio in applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, lo scorrimento delle graduatorie ancora valide resta comunque assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con questi ultimi; in particolare «il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione. Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico» (sentenza n. 126/2020, p. 7.4, sottolineature aggiunte);

inoltre — analizzando, nel quadro delineato dai suddetti canoni costituzionali, la stessa normativa statale in materia, che, a seguito della recente evoluzione legislativa (art. 1, commi 300 e da 360 a 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), ha dettato disposizioni più stringenti, definendo precisi limiti temporali di efficacia delle graduatorie (oggi definitivamente ridotti a due anni dalla data di approvazione, *ex art.* 35, comma 5-*ter*, decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 149, legge n. 160/2019) e ridimensionandone lo scorrimento — la Corte, dopo avere ribadito il principio affermato nella sentenza n. 241/2018, proprio con riguardo a norme della Regione Valle d'Aosta concernenti la stessa materia, secondo cui «la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale», ha rilevato che «la scelta operata dal legislatore statale, per quanto non vincolante nei confronti delle regioni, segnala esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione. Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle regioni, quando esercitano la propria competenza, con l'ispirarsi ai principi dell'imparzialità e del buon andamento. Tali principi funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e ... vanno individuati in un'oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando» (sentenza n. 77/2020, punto 4.3.1 del Considerato in diritto, sottolineature aggiunte).



5. — Sulla base dei principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, le disposizioni contenute nei commi 9 e 10 dell'art. 5 della legge regionale n. 35/2021 appaiono, innanzi tutto, violare l'art. 97 Cost., poiché prolungano ulteriormente l'efficacia di graduatorie già in precedenza prorogate dal legislatore regionale oltre gli originari termini di vigenza, a considerevole distanza di tempo dalla loro approvazione e dallo svolgimento delle relative procedure di assunzione.

6. — In particolare, la proroga disposta dal comma 9 riguarda una graduatoria avente efficacia triennale, presumibilmente approvata nel 2017 in relazione a una procedura bandita nel 2016, già prorogata fino al 31 dicembre 2021. Inoltre la disposizione di cui al comma 10 dell'art. 5, consente, in sostanza, il perdurante utilizzo, a scorrimento, delle graduatorie, la cui vigenza era già stata mantenuta ferma dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, della legge regionale n. 21/2016 «fino al completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato negli organici del Corpo valdostano dei vigili del fuoco degli idonei ammessi, nei limiti della programmazione del fabbisogno di personale per l'anno 2018», alla partecipazione a specifici corsi, perseguendo tale obiettivo mediante la proroga della data entro la quale l'ammissione ai predetti corsi sarebbe potuta avvenire, in virtù dell'art. 3, comma 7, legge regionale n. 12/2020, il quale aveva, a sua volta, di fatto consentito una ulteriore proroga dell'efficacia delle stesse graduatorie.

Tale vigenza appare peraltro differire da quella stabilita dall'art. 1, comma 1, primo periodo, della stessa legge regionale n. 21/2016, che aveva già prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite da strutture dell'amministrazione regionale, da enti pubblici non economici dipendenti dalla regione, dagli enti locali e dalle loro forme associative.

Si sottolinea, dunque, come la vigenza delle graduatorie di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo della legge regionale n. 21/2016 ai fini delle assunzioni del personale individuato dall'art. 3, comma 7 della legge regionale n. 12/2020, appaia vincolata alla selezione di idonei ammessi ai corsi nei limiti della programmazione del fabbisogno di personale per l'anno 2018. Tali condizioni destano evidenti perplessità applicative, aggravate dalla definizione di un nuovo termine per l'ammissione al corso.

7. — In definitiva, e in ogni caso, entrambe le norme impugnate con il presente motivo di ricorso dispongono un prolungamento eccessivo delle predette graduatorie (di entità ben diversa da quella ritenuta congrua dalla Corte in altri casi – v. sentenze n. 241/2018 e n. 126/2020), tale da compromettere certamente la perdurante attendibilità della valutazione dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico, che la giurisprudenza della Corte ritiene debba sussistere, affinché la scelta del legislatore regionale di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie risulti compatibile con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, desumibili dall'art. 97 della Costituzione.

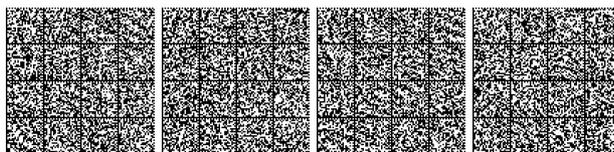
Il contrasto delle disposizioni predette con la citata norma costituzionale risulta, inoltre, ancora più evidente se raffrontato ai ristretti limiti di efficacia delle graduatorie, fissati ormai, come si è visto, a regime, dalla legislazione statale, in ossequio alla scelta di conferire nuova centralità al concorso pubblico, già rilevata dalla sentenza n. 5/2020, nonché all'obiettivo di accelerare le procedure di assunzione di personale nella pubblica amministrazione, garantendo l'attualità dei requisiti per la selezione dello stesso, in termini di qualificazione culturale e professionale. Finalità, queste ultime, che, è appena il caso di precisare, vengono in rilievo, ai fini della presente impugnativa, non già in quanto contenute in norme direttamente applicabili all'ordinamento delle regioni, ma in quanto indicative di quelle esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione, in conformità a principi «che la stessa normativa statale può contribuire a enucleare e definire» (sentenza n. 126/2020) e alle quali la stessa Corte, nella citata sentenza n. 77/2020, ha invitato il legislatore regionale a conformarsi nell'esercizio della propria discrezionalità.

Infine, per concludere sul punto e a definitiva conferma della fondatezza del rilievo di illegittimità costituzionale delle norme in esame contenuto nel presente motivo, si evidenzia anche che, nel caso di specie, non appaiono sussistere, né si ravvisano nella legislazione regionale di riferimento, neanche particolari ragioni atte giustificare il suddetto prolungamento, in quanto volte a garantire sotto altro profilo il buon andamento dell'amministrazione regionale, analoghe a quelle ravvisate in altri casi dalla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 241/2018 e n. 126/2020) con riguardo alla materia in esame.

*II – Illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 9 e 10, legge regionale Valle d'Aosta n. 35 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dell'art. 2, lettere a) e b), legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Valle d'Aosta) e dell'art. 97 della Costituzione sotto altro profilo.*

8. — Un'ulteriore profilo di illegittimità delle disposizioni regionali in esame deve, altresì, individuarsi nell'effetto negativo che il prolungamento, oltre ogni ragionevole misura, dell'efficacia delle graduatorie in esse contemplate determina sul regime della mobilità tra pubbliche amministrazioni.

Al riguardo si evidenzia che l'art. 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, ha consentito al personale assunto dagli enti locali e dalle regioni di fruire, senza vincoli di autorizzazione, della più ampia mobilità verso le pubbliche amministrazioni, modificando all'uopo l'art. 30, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001.



È evidente, dunque, che tale disposizione, la quale costituisce pacificamente espressione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 324/2010 e n. 68/2011), renda necessario il massimo livello di omogeneità delle procedure di reclutamento del personale, che deve avvenire entro tempi ragionevolmente brevi rispetto al momento in cui è stata svolta la selezione, affinché la stessa risponda ai requisiti previsti dal quadro ordinamentale di riferimento.

Infatti, ove si ammettesse che l'accesso alla mobilità sia consentito anche a personale selezionato secondo criteri difforni da quelli attualmente vigenti, come si è visto, nella legislazione statale, in particolare senza garantire una verifica dell'attualità della competenza culturale e professionale, equivalente a quelle assicurate da queste ultime, in virtù del ricorso a un prolungamento eccessivo delle graduatorie concorsuali, si finirebbe, all'evidenza, col pregiudicare anche l'omogeneità delle posizioni funzionali assegnate al personale dell'amministrazione a seguito delle procedure di mobilità.

I predetti commi 9 e 10 dell'art. 5 in esame si pongono, pertanto, anche in contrasto con il citato art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché con le disposizioni contenute nell'art. 2, lettere *a*) e *b*) dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, eccedendo dalla competenza legislativa della regione ed operando in materia riservata alla competenza del legislatore statale in materia di ordinamento civile, in quanto incidenti sul regime delle procedure di mobilità del personale della pubblica amministrazione.

La predetta disomogeneità compromette, inoltre, per gli stessi motivi, anche il buon andamento dell'amministrazione, determinando, anche sotto tale diverso profilo, l'ulteriore illegittimità costituzionale delle norme in esame, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

*III – Illegittimità costituzionale dell'art. 18 legge regionale Valle d'Aosta n. 35 del 2021, per violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione e dell'art. 2, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Valle d'Aosta)*

9. — L'art. 18 della legge regionale n. 35/2021 introduce, in via sperimentale, per il triennio 2022/2024, una indennità di attrattività regionale per il personale della dirigenza medica e il personale infermieristico, titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno con l'Azienda USL della Valle d'Aosta.

Tale indennità integra, a far data dal 1° gennaio 2022, il trattamento economico nella misura mensile determinata, rispettivamente, in euro 800 e 350 lordo busta. La misura interviene nelle more della contrattazione integrativa aziendale che, come specificamente disposto dal comma 2 dell'articolo in esame, dovrà mantenere fermi gli importi fissati e prescindere dalle funzioni svolte dai beneficiari.

Le disposizioni contenute nel predetto articolo risultano, complessivamente, in contrasto con quanto stabilito dagli articoli 40 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dal momento che derogano al principio della contrattazione collettiva nella determinazione del trattamento economico di una circostanziata categoria di personale pubblico e pertanto violano, sotto questo profilo, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva al legislatore statale la materia dell'ordinamento civile, eccedendo, altresì, dalla competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta, in violazione dell'art. 1, lettere *a*) e *b*), dello Statuto speciale.

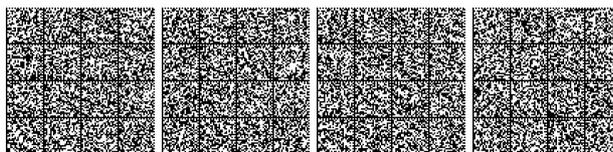
10. — Si evidenzia, inoltre, che le disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001 costituiscono, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e rappresentano anche per le regioni a statuto speciale norme fondamentali di riforma economica-sociale della Repubblica, imponendosi, in quanto tali, al rispetto del legislatore della Regione autonoma.

Pertanto l'art. 18 in esame risulta ulteriormente illegittimo, per tale aspetto, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost. e dell'art. 2 dello Statuto speciale, in relazione ai citati articoli 40 e 45 decreto legislativo n. 165/2001.

11. — È appena il caso di rilevare, peraltro, che la fattispecie in esame è chiaramente diversa da quella esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 5/2022, allorché ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 14 della legge regionale n. 8/2020 della stessa Regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto espressione di competenze statutarie attinenti alla dimensione organizzativa della Regione stessa e degli enti locali.

Il citato art. 14, legge regionale n. 8/2020 prevedeva, infatti, l'attribuzione fino al 31 dicembre 2020 di «un'indennità sanitaria valdostana» ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta convenzionati con l'Azienda sanitaria, allo scopo di rafforzare l'offerta sanitaria nel territorio «necessaria per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 e le sue conseguenze».

Si trattava, dunque, di una situazione eccezionale, determinata dalla pandemia, nel contesto delle misure organizzative adottate a tal fine e, per tale motivo, la Corte, ha ritenuto che l'eccezionalità delle circostanze per far fronte alle quali la suddetta norma era stata adottata, rilevasse ai fini della valutazione delle disposizioni impugnate, per cui queste ultime, in tale prospettiva, dovessero ricondursi alla dimensione organizzativa della Regione e non alla materia dell'ordinamento civile.



Inoltre, il comma 2 del ridetto art. 14 aveva comunque valorizzato il ruolo della contrattazione collettiva, poiché aveva demandato alla concertazione con le organizzazioni sindacali l'individuazione del personale destinatario dell'indennità e la quantificazione della stessa: previsione, quest'ultima, presa in considerazione dalla Consulta nella sentenza citata.

Al contrario, l'indennità di cui all'art. 18, impugnato in questa sede, è stata invece introdotta dalla Regione autonoma al dichiarato scopo di garantire l'erogazione dei LEA, in via sperimentale, per il triennio 2022/2024, a favore del personale sanitario medico e infermieristico operante nel territorio, fissandone altresì gli importi *pro-capite* mensili, determinati, rispettivamente, in euro 800 ed euro 350 lordo busta. In questo caso, pertanto, l'indennità non appare connessa alla situazione contingente ed eccezionale dell'emergenza sanitaria e, dunque, non si riconduce in alcun modo a misure organizzative della Regione, ma si presenta come misura introdotta per essere potenzialmente destinata a diventare «strutturale», presumibilmente in base agli effetti che, nel periodo 2022/2024, avrà prodotto nell'incrementare l'organico del personale sanitario nel territorio.

Il comma 4 dell'art. 18 stabilisce, infatti, che, al termine di ciascun anno del triennio 2022/2024, l'assessore regionale competente in materia di sanità, sulla base delle informazioni e dei dati trasmessi dall'Azienda USL, informi la Giunta regionale e la commissione consiliare competente degli effetti derivanti dall'applicazione della misura sul Sistema sanitario regionale, «al fine di valutarne l'efficacia e assumere le conseguenti determinazioni in ordine alla conferma o alla modifica».

Si evidenzia, altresì, che la disposizione in parola determina anche gli importi dell'indennità, sostituendosi totalmente alla contrattazione collettiva, contrariamente a quanto disposto dall'art. 14 della legge regionale n. 8/2020.

12. — Anche alla luce di tali considerazioni risultano, pertanto, confermate le censure di illegittimità costituzionale formulate nel presente ricorso avverso la norma regionale in questione.

*P.Q.M.*

*Si conclude perché, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 9 e 10, e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 22 dicembre 2021, n. 35, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali».*

Unitamente all'originale del presente ricorso notificato sarà depositata copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2022, con l'allegata relazione.

Roma, 28 febbraio 2022

*Il Vice Avvocato generale dello Stato:* DEL GAIZO

22C00047

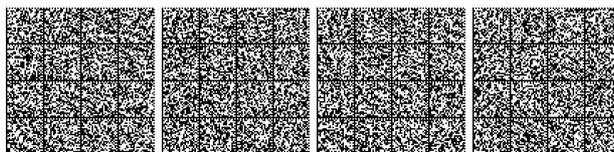
N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Modifica all'art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011 - Localizzazione di impianti fotovoltaici in zone agricole - Previsione che condiziona le autorizzazioni non ancora rilasciate al rispetto dei vincoli derivanti dall'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili - Sospensione delle installazioni di detti impianti, fino all'individuazione delle aree e dei siti da parte dei Comuni interessati, e comunque, per un termine non superiore a otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2021.**

– Legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022), art. 6.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, per il Presidente del Consiglio dei ministri, (codice fiscale n. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587) ags\_m2@mail-cert.avvocaturastato.it fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la



Regione Lazio, (codice fiscale n. 80143490581) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20, pubblicata nel B.U.R. n. 124 del 31 dicembre 2021, avente ad oggetto «Legge di stabilità regionale 2022» in relazione agli articoli 41, 97 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*) e comma terzo della Costituzione.

La legge regione Lazio n. 20 del 30 dicembre 2021 BUR n. 124 del 31 dicembre 2021 «Legge di stabilità regionale 2022» presenta profili d'illegittimità costituzionale in relazione ad alcune disposizioni relative alla produzione trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, la cui disciplina non ammette invece deroghe ed è attualmente regolata dal decreto legislativo 28 dicembre 2003, n. 387 - recante attuazione della direttiva n. 2001/77/CE, relativa alla promozione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

Tale norma rappresenta il parametro costituzionale interposto in materia. (Cfr: Corte costituzionale sentenza n. 189/2014).

Più in particolare l'art. 6 della legge regionale n. 20/2021 modifica l'art. 3.1 della legge regionale 16 dicembre 2011, n. 16 recante norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili e successive modifiche e sostituisce il disposto del comma 5-*quater* rispetto a quello a suo tempo introdotto dall'art. 75, comma 1, lettera *b*), n. 5), della legge regionale 11 agosto 2021, n. 14.

Il comma 5-*quater* nella sua attuale formulazione prevede che: «Al fine di garantire la tutela del paesaggio, mitigare il consumo del suolo agricolo e realizzare un maggior bilanciamento nella diffusione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili nel territorio regionale, le autorizzazioni non ancora rilasciate alla data di entrata in vigore della presente disposizione relative all'installazione di impianti di produzione di energia eolica e di fotovoltaico posizionato a terra di grandi dimensioni, nelle zone per le quali il relativo impatto sul sistema di paesaggio è indicato come non compatibile (NC) dalla tabella «Classificazione degli impianti di produzione di energia in relazione all'impatto sul paesaggio» delle «Linee guida per la valutazione degli interventi relativi allo sfruttamento di fonti energia rinnovabile» approvate con deliberazione del Consiglio regionale 21 aprile 2021, n. 5 «Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)», sono rilasciate condizionatamente al rispetto dei vincoli derivanti dall'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili prevista dai precedenti commi. Fino a tale individuazione da parte dei comuni interessati e, comunque, per un termine non superiore a otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale 11 agosto 2021, n. 14, sono sospese le installazioni degli impianti autorizzati ai sensi del precedente periodo».

Nella sua attuale formulazione la novella normativa sopra descritta consente dunque una proroga dei procedimenti autorizzatori in atto al momento della sua entrata in vigore subordinandone l'esito positivo all'inclusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili in siti diversi da quelli dichiarati inadeguati da parte dei comuni interessati ed appare illegittima per le seguenti considerazioni:

1) art. 6, legge regionale n. 20/21 - Violazione degli articoli 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e 20, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli articoli 41, 97 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*) e comma terzo della Costituzione.

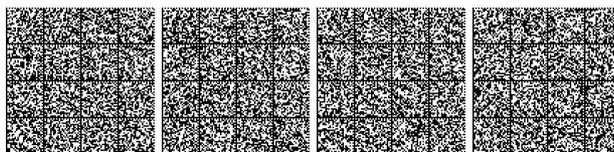
Occorre preliminarmente evidenziare che attraverso la richiamata disposizione, la Regione Lazio attribuisce valenza normativa ad una proposta avanzata in sede di controdeduzioni ai rilievi formulati da parte dal Ministero della transizione ecologica riguardo alla legge regionale n. 14/2021, che, tuttavia, non aveva trovato accoglimento.

In particolare, attraverso la previsione di cui all'art. 6, legge regionale n. 20/21 la Regione Lazio ha introdotto una procedura autorizzatoria ai fini dell'installazione di impianti da fonti rinnovabili che appare condizionata al rispetto dei vincoli derivanti dall'individuazione da parte dei comuni interessati delle aree e dei siti non idonei allo scopo, nonché una moratoria che si applicherà comunque per il periodo massimo di otto mesi, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale 11 agosto 2021, n. 14.

La disposizione in esame, quindi, nel determinare la sospensione del rilascio delle autorizzazioni degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel territorio regionale, produce l'effetto di un arresto procedimentale che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003.

Tale norma indica, infatti, nel periodo massimo di novanta giorni il termine di conclusione del procedimento autorizzativo ed assurge, secondo il costante insegnamento di codesta Corte costituzionale, a principio fondamentale della materia, dettato dal legislatore statale a salvaguardia delle esigenze di semplificazione, celerità nonché di omogeneità sull'intero territorio nazionale e come tale da ritenere inderogabile da parte delle regioni.

In tale contesto occorre riportarsi ai contenuti della sentenza n. 364 del 2006 con cui codesta Corte costituzionale in relazione ai profili di che trattasi, ha statuito che: «È illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge regionale 11 agosto 2005, n. 9, Puglia (Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in



materia di impianti di energia eolica). La suddetta legge regionale nel disciplinare le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, incide sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrando nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. I principi fondamentali in materia si ricavano dalla legislazione statale e, attualmente, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). (...).

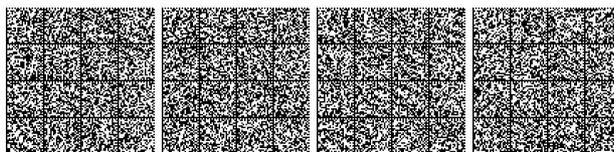
L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo «.(enfasi aggiunta).

Nell'alveo di siffatto consolidato orientamento giurisprudenziale, si colloca, altresì, la recente pronuncia n. 177 del 30 luglio 2021, con cui codesto Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale Toscana n. 82/2020 nella parte in cui introduceva, riguardo alle aree rurali, un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, al riguardo osservando che «Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, della Costituzione), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal decreto legislativo n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (*ex plurimis*, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018). (...) Del resto, secondo un orientamento costante di questa Corte, nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza Corte costituzionale n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011). Per le ragioni che precedono, l'art. 2, comma 1, della legge n. 82 del 2020 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai citati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»».

Occorre, altresì, aggiungere che il richiamato principio fondamentale sancito dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, attuativo dell'art. 13, della direttiva n. 2009/28/CE, secondo cui «[gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione [...] applicabili agli impianti [...] per la produzione di elettricità [...] a partire da fonti energetiche rinnovabili ... siano proporzionate e necessarie. Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato [...]» è stato poi ripreso dall'art. 15, della direttiva n. 2018/2001/UE, a mente del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare che siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, con la conseguenza che la disposizione regionale censurata confligge anche con detta disposizione sovranazionale e, quindi, con il parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

Infine, la richiamata disposizione si pone in contrasto con gli articoli 97 e 41 della Costituzione, nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

In proposito sembra opportuno richiamare la sentenza del 26 luglio 2018, n. 177, con cui codesta Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 15, comma 3, della legge Regione Campania n. 6/2016, così statuendo che: «La norma impugnata collide con l'art. 117, primo comma, Cast. anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE. Come già rilevato da questa Corte, «la normativa comunitaria promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...]. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012). Il percorso inaugurato dalla menzionata direttiva n. 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 387 del 2003, è proseguito con la direttiva n. 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione



della direttiva 2009/128/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive nn. 2001/177/CE e 2003/130/CE). (...). La normativa europea, dunque, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità - esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica - e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica. La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente. La moratoria prevista dalla Regione Campania, infatti, si inserisce in una cornice normativa interna e sovranazionale (...) connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa». (enfasi aggiunta)

Sempre in relazione agli aspetti procedimentali legati agli impianti da fonte di energia rinnovabile, codesto Giudice delle leggi ha, altresì, evidenziato che «[è nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cast., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento della amministrazione, di cui allo stesso art. 97 della Costituzione» (sentenza n. 69 del 2018).

Al quadro di sintesi fin qui riepilogato, occorre aggiungere che la norma regionale oggetto di odierno scrutinio si pone, altresì, in contrasto con i principi espressi dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (entrato in vigore il 15 dicembre 2021), recante «Attuazione della direttiva (UE) n. 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», teso a definire gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della citata direttiva e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020», e dall'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Detto provvedimento, attribuisce al dicastero della Transizione ecologica il compito di definire i criteri per l'individuazione delle aree idonee o non idonee, attraverso l'emanazione di appositi decreti, in concerto con Ministri della cultura e delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, anche ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere a) e b) della legge n. 53 del 22 aprile 2021.

In particolare, l'art. 20 (rubricato «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili») del suddetto decreto, prevede, la competenza delle regioni all'individuazione delle aree idonee in base ai predetti decreti (in particolare al comma 4) stabilendo, ai commi da 6 a 8, che: «6. Non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione, nelle more dell'individuazione delle aree idonee. 7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee. 8. Nelle more dell'adozione dei decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale ai sensi dell'art. 5, commi 3 e seguenti, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28;

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi dell'art. 242-ter, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Le richiamate disposizioni di derivazione comunitaria confermano in conclusione le criticità sollevate riguardo alla disposizione in esame (art. 6 della legge regionale Lazio 30 dicembre 2021, n. 20) con riguardo, dunque, alla ivi prevista competenza comunale, alla individuazione delle aree idonee o non idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra ed alla moratoria dei procedimenti autorizzatori in corso, dovendosi ritenere, pertanto, che il rischio



di una deviazione dal paradigma normativo di riferimento non sia adeguatamente delimitato dalla riscrittura della norma adottata dalla regione, tenuto, altresì, conto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, di recepimento della direttiva (UE) n. 2018/2001.

Del resto nel senso dell'esclusiva competenza delle regioni a definire le aree idonee codesta Corte si è già pronunciata laddove ha statuito che: «le regioni (e le province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto)» (Corte costituzionale sentenza n. 106/2020).

In conclusione, per la generalità dei motivi dianzi rassegnati, la legge regionale deve essere impugnata dinanzi alla Corte costituzionale limitatamente all'art. 6, per violazione degli articoli 41, 97, 117, comma primo, comma secondo, lettera e) e lettera s) e comma terzo, in riferimento ai parametri statali ed eurounitari dianzi citati.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20, pubblicata nel B.U.R. n. 124 del 31 dicembre 2021, avente ad oggetto «Legge di stabilità regionale 2022» in relazione agli articoli 41, 97 e 117, secondo comma, lettere e) ed s) e comma terzo della Costituzione.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 24 febbraio 2022;
2. copia della legge regionale impugnata.

Con ogni salvezza.

Roma, 28 febbraio 2022

L'AVVOCATO DELLO STATO: AIELLO

22C00053

N. 32

*Ordinanza del 17 marzo 2022 del Consiglio di Stato sul ricorso  
proposto da Fallimento Lombarda Petroli S.r.l. c/ Comune di Villasanta*

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Previsione che accorda a leggi e regolamenti regionali la possibilità di derogare alle prescrizioni del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, con particolare riguardo a quelle in materia di spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), art. 2-bis, comma 1, come introdotto dal [l'art. 30, comma 1, lettera 0a), del] decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

**In via consequenziale:**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Lombardia - Previsione che, salvo per i limiti inderogabili sulle distanze, ha disposto la disapplicazione delle norme del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, per i Piani di Governo del Territorio (PGT) adeguati alle disposizioni ivi previste.**



- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 103, comma 1-bis, come introdotto da [art. 1, comma 1, lettera xxx), della] legge regionale 14 marzo 2008, n. 4 (“Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)”), e successivamente modificato da [art. 4, comma 1, lettera k), della] legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 (“Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”).

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

SEZIONE QUARTA

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3732 del 2020, proposto dal Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Grella e Guido Francesco Romanelli, con domicilio digitale come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Guido Romanelli in Roma, via Cosseria n. 5, contro il Comune di Villasanta, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Alberto Fossati, con domicilio digitale come da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria, n. 28, per la riforma della sentenza del TAR per la Lombardia, sede di Milano, sezione seconda, n. 654 del 20 aprile 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villasanta e della Provincia di Monza e della Brianza;

Vista la sentenza non definitiva di questa Sezione n. 2912 del 20 maggio 2021;

Lette le memorie delle parti ai sensi dell’art. 73, comma 3, c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice, nell’udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2021, il consigliere Emanuela Loria e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

*La fase pregressa del giudizio.*

1. La presente controversia concerne la disciplina urbanistica - prevista dal Piano di Governo del territorio (d’ora in poi «PGT») approvato dal Comune di Villasanta nel 2019 - di un’ampia area di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli S.r.l., in liquidazione (d’ora in poi «Fallimento»), facente parte della porzione sud del territorio comunale, occupata da insediamenti produttivi dismessi o sottoutilizzati, tra i quali la raffineria di petrolio, per i quali il piano prevede la reindustrializzazione moderna, ampliata a funzioni «*mixité*», cioè a esercizi commerciali di vicinato, esercizi pubblici, artigianato e terziario.

1.1. Il Fallimento ha proposto appello, per le parti che lo hanno visto soccombente, avverso la sentenza del TAR per la Lombardia n. 654 del 20 aprile 2020, la quale:

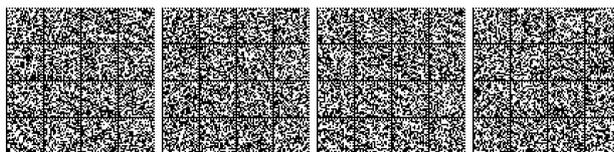
a) ha dichiarato inammissibile per carenza di interesse il ricorso proposto dal Fallimento stesso avverso la ridetta disciplina urbanistica, nella parte relativa all’impugnazione della determinazione provinciale n. 145 del 30 gennaio 2019, contenente il parere della Provincia di Monza e Brianza;

b) ha accolto parzialmente lo stesso ricorso, nella parte relativa all’impugnazione del PGT del Comune di Villasanta rispetto alle aree *standards*.

1.2. Il Comune si è costituito in giudizio per resistere all’appello ed ha proposto appello incidentale, con il quale ha criticato la statuizione del primo giudice che ha ritenuto illegittima, per difetto di motivazione, la previsione di uno *standard* pari al 55% della superficie del compendio, notevolmente superiore al limite minimo del 10%, individuato per le aree destinate ad insediamenti industriali o assimilati dall’art. 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968.

In particolare, e per quanto qui d’interesse, la tesi del Comune può così riassumersi:

a) l’art. 103, comma 1-bis, della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, salvo che per i limiti inderogabili sulle distanze, ha disposto la disapplicazione delle norme del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 per i PGT adeguati alle disposizioni dell’art. 26, commi 2 e 3, della stessa legge regionale;



b) la disposizione è conforme al principio previsto dall'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il quale accorda a leggi e regolamenti regionali la possibilità di derogare alle prescrizioni del suddetto decreto ministeriale n. 1444/1968, «con particolare riguardo a quelle in materia di spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi», e dunque agli *standard*;

c) il principio statale ha trovato applicazione nell'art. 9, comma 3, della stessa legge regionale, il quale ha fissato il limite minimo della dotazione *standard* per la zona destinata a «residenza» a 18 mq per abitante, rinviando alla pianificazione locale la determinazione per le altre destinazioni funzionali;

d) nell'art. 9, la riserva di atto amministrativo è ancorata a tre elementi essenziali, costituiti dalla qualità delle attrezzature insediate e da insediare, alla loro fruibilità e accessibilità;

e) il PGT, pertanto - fatta salva la misura minima stabilita per la destinazione a residenza - è autonomo nello stabilire il fabbisogno della dotazione di *standard* senza dover partire dai minimi previsti nel decreto ministeriale n. 1444/1968.

1.3. Il Fallimento ha criticato la tesi suesposta, mettendo in rilievo fra l'altro:

a) che la «disapplicazione» del decreto ministeriale n. 1444/1968 per effetto dell'art. 103 della legge regionale cit. comporterebbe la conseguenza di affidare a ciascun singolo PGT dei comuni adeguatisi alle disposizioni dell'art. 26 della stessa legge regionale la definizione della quantità di *standard* applicabile per le zone diverse da quella residenziale, senza nemmeno un parametro di riferimento stabilito a livello regionale;

b) che tale interpretazione contrasterebbe con l'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, poiché l'attribuzione alle regioni del potere di regolamentare la materia degli *standards* in modo difforme dal decreto ministeriale cit. non può essere interpretata come totale liberalizzazione (in eccesso e in riduzione) delle regole affidate all'arbitrio di ogni singola amministrazione comunale, perché contrasterebbe con il rispetto degli articoli 7, 10, 13 e dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, in tema di piani urbanistici generali e di piani particolareggiati, che rendono obbligatoria la fissazione di *standards*, di limiti e parametri inderogabili per l'edificazione applicabili in sede di pianificazione urbanistica, disposizione che ha legittimato l'emanazione del decreto ministeriale in argomento;

b1) che, invece, l'art. 2-bis perseguirebbe l'obiettivo di consentire alle regioni di fissare limiti diversi rispetto a quelli del decreto ministeriale per orientare le scelte pianificatorie comunali, con la conseguenza di rendere possibile la limitata modifica dei parametri generali previsti dal decreto ministeriale medesimo.

Infine, per l'ipotesi che fosse ritenuta corretta la tesi del comune e non percorribile una interpretazione adeguatrice delle norme vigenti, il Fallimento ha chiesto al Collegio di scrutinare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 26 e 103, comma 1-bis, della citata legge regionale n. 12 del 2005 per contrasto con gli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 113 e 117 della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali dettati dagli articoli 7, 10, 13 e 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, in quanto si determinerebbe:

il differente trattamento di cittadini che realizzino lo stesso intervento edilizio in comuni differenti (art. 3 della Costituzione);

la limitazione al diritto di difesa, in assenza di un parametro legislativo e regolamentare su cui pre-definire il livello di ragionevolezza della scelta pianificatoria assunta in tema di *standards* (articoli 24 e 113 della Costituzione);

la lesione del diritto di proprietà e del diritto di impresa, potendo il Comune prevedere uno *standard* del 99%, non incontrando limiti nel massimo, così determinando una situazione para-espropriativa (articoli 41 e 42 della Costituzione);

la violazione del precetto di buon andamento della pubblica amministrazione, non essendo previsti limiti nel minimo, con la conseguenza che il comune potrebbe ridurre gli *standards* dovuti al 1% dell'estensione territoriale e consentire l'edificazione su tutto il resto, con enorme carico urbanistico non accompagnato dalle necessarie dotazioni di servizi, nonostante vi sia obbligo di rispettare l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (art. 97 della Costituzione);

la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi generali dettati dalla legge n. 1150 del 1942 e dalla legge n. 765 del 1967, dei quali il decreto ministeriale n. 1444/1968 costituisce mera attuazione, tanto che viene definito come regolamento legislativo, oltretutto degli articoli 9 e 10 della legge n. 62 del 1953, nella parte in cui obbligano a definire limiti inderogabili di edificazioni e di *standards* che le citate norme regionali hanno impropriamente abrogato, tenendo anche presente che la «disapplicazione» da parte regionale di norme statali può avvenire solo per le c.d. «norme cedevoli» regolamentari (il decreto ministeriale n. 1444/1968 è, per consolidata giurisprudenza, norma solo formalmente regolamentare con valenza legislativa in quanto attua in modo necessitato ed ineludibile norme di legge inderogabili) in quanto l'urbanistica è materia concorrente, ma non può avvenire in riguardo a norme di legge statale, specie se fissino principi fondamentali della materia, anche riferibili a norme statali di principio già previgenti,



soprattutto con riferimento alle disposizioni del decreto ministeriale n. 1444/1968, le quali sono considerate munite di efficacia precettiva inderogabile, anche in relazione agli obiettivi citati dall'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, essendo evidente la violazione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione anche in relazione alla c.d. determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in cui la dotazione di *standards* urbanistici rientra e - più in generale - con riferimento alla competenza esclusiva statale in tema di proprietà privata.

2. Con sentenza non definitiva n. 3912 del 20 maggio 2021, questa Sezione:

- a) ha respinto l'appello principale;
- b) ha disposto l'estromissione della Provincia di Monza e della Brianza dal giudizio;
- c) ha compensato integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio nei confronti della Provincia;
- d) ha riservato al definitivo ogni decisione sull'appello incidentale e sulle spese;
- e) ha disposto la prosecuzione del giudizio per la decisione dell'appello incidentale e ha demandato al Presidente della Sezione la fissazione dell'udienza di trattazione in esito al deposito delle memorie delle parti.

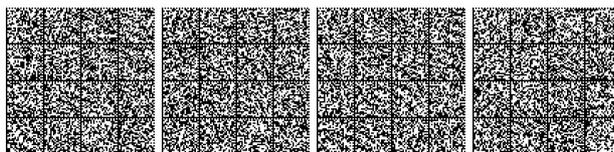
2.1. In particolare, la sentenza sopra indicata ha riservato la decisione sui possibili profili di incostituzionalità, che sono stati analiticamente enucleati ai punti 15 e 16 e che sono stati sinteticamente individuati al punto 17, all'esito delle interlocuzioni con le parti.

Giova citare testualmente i sopraindicati passaggi della sentenza:

«15. La questione di costituzionalità prospettata dal Fallimento può così sintetizzarsi:

se sia o meno non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, in combinato disposto con gli articoli 9 (implicitamente dedotto) e 26, della legge regionale n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, terzo comma della Costituzione, stante la competenza concorrente dello Stato in materia di «governo del territorio», all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, stante la legislazione esclusiva statale nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», nonché in riferimento ad altri valori tutelati dalla Costituzione, quali il differente trattamento di cittadini che realizzino lo stesso intervento edilizio in comuni differenti (art. 3 della Costituzione), il diritto di proprietà (art. 24 della Costituzione), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione) e il diritto di difesa (art. 24 della Costituzione); posto che la legge regionale (art. 103, comma 1-bis) - in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici (art. 26) - prevede che non si applicano tutte le disposizioni del decreto ministeriale del 1968 diverse da quelle attinenti alle distanze tra fabbricati, le quali sono derogabili a determinate condizioni, e demanda al «Piano dei servizi», adottato dal Comune in collegamento con il «Documento di piano» (articoli 8 e 9), l'individuazione, previa determinazione del numero degli utenti sulla base di criteri predefiniti, della dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico generale, la dotazione di verde, i corridoi ecologici e il sistema di verde di connessione tra territorio rurale ed edificato, la viabilità, stabilisce solamente una dotazione minima (art. 9, comma 3), pari a diciotto metri quadrati per abitante, di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale per le zone residenziali; in tal modo violando i principi fondamentali della legislazione statale, che impongono in tutti i comuni l'osservanza di «rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti (residenziali) e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi» (art. 41-quinquies, commi 8 e 9, legge n. 1150 del 1942), come specificati dalle disposizioni del decreto ministeriale del 1968, più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile in quanto attuativo del suddetto art. 41-quinquies (art. 117, terzo comma); violando altresì, la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (117, secondo comma) e il buon andamento dell'amministrazione (art. 97), rimettendo alla regolamentazione comunale anche l'individuazione dei rapporti minimi di aree *standard* in zone diverse da quelle residenziali; nonché il diritto di impresa e diritto di proprietà (artt. 41 e 42), rimettendo alla regolamentazione comunale anche l'individuazione dei rapporti massimi di aree *standard*; nonché finanche il diritto di difesa dinanzi al giudice (art. 24 e 113) in assenza di un parametro legislativo di riferimento per sindacato di ragionevolezza della scelta del singolo comune.

15.1. Può aggiungersi che il presupposto interpretativo assunto dal Fallimento posto alla base della richiesta principale di rigetto dell'appello incidentale, è che l'art. 2-bis cit. consenta solo alla legislazione regionale, e non anche alla regolamentazione urbanistica comunale, deroghe ai principi stabiliti dalla legislazione statale, e che, in mancanza delle deroghe previste dalla legge regionale - come nella fattispecie dove la legislazione regionale disciplina solo il minimo degli *standards* nelle zone residenziali (peraltro in maniera parziale e individuando la dotazione minima nella stessa percentuale prevista dall'art. 3 del decreto ministeriale del 1968) - per le aree non disciplinate dalla legislazione regionale continuano ad applicarsi i principi statali dell'art. 41-quinquies, legge n. 1150 del 1942, come specificati dal decreto ministeriale del 1968, con conseguente possibilità di sindacato sulla motivazione dei piani comunali quando si discostano notevolmente dalla percentuale minima statale.



16. Il profilo dell'interpretazione del suddetto art. 2-*bis* all'interno del sistema dei principi vincolanti per la legislazione regionale individuati, dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come specificati dal decreto ministeriale del 1968.

L'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 consente solo alle regioni di prevedere disposizioni derogatorie al decreto ministeriale del 1968 in materia di *standard*, «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Trattandosi di deroghe a principi della legislazione statale vincolanti sul territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, in mancanza, totale o parziale, dell'esercizio di tale potere di deroga da parte delle regioni potrebbe inferirsi che si riespande l'applicazione dei principi statali dell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, legge n. 1150 del 1942, come specificati dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, secondo lo stesso presupposto interpretativo assunto dal Fallimento.

16.1. Tuttavia, la possibile sostenibilità di tale interpretazione costituzionalmente orientata, secondo il Collegio non consente, nella fattispecie, di sottrarsi alla valutazione della non manifesta infondatezza della possibile questione di legittimità costituzionale delle norme regionali, eccepita dal Fallimento.

16.1.1. La ragione si rinviene nella peculiare «costruzione» dell'art. 103, comma 1-*bis*, in uno con un esercizio del potere regionale di emanare norme derogatorie che potremmo definire «estremo» per difetto.

Infatti, da un lato l'art. 103, comma 1-*bis*, dispone la generale non applicabilità del decreto ministeriale del 1968 (con l'eccezione disciplinata della materia delle distanze, che nella causa non viene in rilievo); dall'altro, la regione esercita il potere di legiferare riconosciute dall'art. 2-*bis* al minimo, e cioè prevedendo solo (art. 9, comma 3) la dotazione minima di *standards* per le aree residenziali; per di più, riproducendo la misura minima già individuata dall'art. 3, primo comma, del decreto ministeriale del 1968 e, quindi, intendendo non applicabili, secondo la previsione generale dell'art. 103, anche le altre disposizioni nella stessa materia, previste dai successivi sommi dell'art. 3 e dall'art. 4, primo e secondo comma.

16.1.2. In definitiva, si potrebbe dire che le norme regionali che derivano il loro fondamento nell'art. 2-*bis* integrino una «forma apparente» di esercizio del potere conferito alla regione dall'art. 2-*bis*.

16.3. D'altro canto, proprio la possibile questione di legittimità costituzionale ipotizzabile a parere del Collegio in riferimento allo stesso art. 2-*bis*, conduce pure nella direzione di escludere la soluzione della interpretazione costituzionalmente orientata dello stesso articolo, sostenuta dal Fallimento.

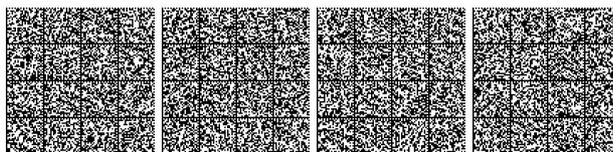
17. Il profilo della compatibilità costituzionale del suddetto art. 2-*bis*, rispetto alla competenza concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio» in riferimento alla regolamentazione delle aree *standards*.

Ritiene il Collegio che sia percorribile la tesi secondo cui la nuova disposizione statale introdotta nel 2013, intervenendo in materia di competenza concorrente senza porre alcun confine di principio al potere di deroga attribuito a tutte le regioni rispetto alle preesistenti norme statali, senza assolvere alla funzione propria attribuita dalla Costituzione allo Stato di individuare i principi, così rendendo certamente possibili legislazioni regionali molto diverse tra di loro, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

17.1. Inoltre, andrebbe esplorato anche un altro possibile profilo di legittimità costituzionale, rispetto all'art. 117, secondo comma della Costituzione attinente alle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Si tratta di valori costituzionali che, come evidenziato anche dal Fallimento nella prospettazione della questione di costituzionalità, sono oramai strettamente correlati alla materia del «governo del territorio», quali la materia attinente alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» [117, secondo comma, lettera m)], quella della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» [art. 117, secondo comma, lettera s)], nonché il diritto di impresa e il diritto di proprietà (articoli 41 e 42 della Costituzione). Correlazione tanto più evidente negli anni Duemila, come si è sviluppata nel corso del tempo nella giurisprudenza della Corte costituzionale ed eurounitaria, rispetto ad epoche ormai lontane, quali gli anni Quaranta e Sessanta del secolo scorso ai quali risale la legislazione nazionale di principio di nostro interesse».

2.2. Inoltre, a delimitare la questione di legittimità costituzionale ai fini della disamina della sua rilevanza e non manifesta infondatezza, si richiama un altro paragrafo della sentenza non definitiva nel quale si è rilevato che: «13. L'esistenza nell'ordinamento statale dell'art. 2-*bis* cit., oltre che dell'art. 41-*quinquies*, legge n. 1150 del 1942 e del decreto ministeriale del 1968, pone all'attenzione del Collegio il preliminare profilo dell'interpretazione del suddetto art. 2-*bis* all'interno del sistema dei principi vincolanti per la legislazione regionale, individuati dall'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge n. 1150 del 1942, come specificati dal decreto ministeriale del 1968, e della sua compatibilità costituzionale rispetto alla competenza concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», posto che se fosse ipotizzabile la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* per violazione dell'art. 117, terzo e secondo comma, la stessa sarebbe logicamente preliminare alla illegittimità prospettata dal



Fallimento rispetto alle norme regionali, venendo meno - nel caso di ipotetico accoglimento - la base normativa statale che consente di emanare disposizioni regionali derogatorie ai principi già presenti nella legislazione statale.

13.1. Preliminarmente, deve precisarsi che dalla fattispecie in esame derivano i confini della rilevanza della possibile questione di costituzionalità, dovendosi escludere ogni profilo attinente alle deroghe in materia di limiti di distanze tra fabbricati, sui quali la Corte costituzionale è più volte intervenuta.

La fattispecie in esame è incentrata, infatti, unicamente sulle possibili deroghe, da parte della legislazione regionale, al decreto ministeriale del 1968 in materia di «spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi», e dunque agli *standards*, «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Materia che, a prescindere dalla mancata ricomprensione nel titolo dell'articolo, è indubbiamente disciplinata dall'art. 2-*bis*».

3. A seguito della sentenza non definitiva e della richiesta di interlocuzione sui possibili profili di compatibilità costituzionale, le parti hanno depositato memorie, rispettivamente il Fallimento in data 16 luglio 2021 e il Comune di Villasanta in data 19 luglio 2021.

3.1. Entrambe le parti hanno, quindi, depositato istanze di passaggio in decisione senza discussione della causa.

4. Alla pubblica udienza del 28 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Delimitato dunque il *thema decidendum* ai profili di rilevanza e di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e dell'art. 103 della legge regionale n. 12 del 2005 della Regione Lombardia sopra individuate, la Sezione ritiene di dover sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della precitata norma statale, e in via consequenziale della norma regionale.

Sulla rilevanza della questione relativa all'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e, in particolare, al suo comma 1, con i quali è consentita la deroga a livello regionale dei parametri di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968.

6. La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante riposa sul presupposto per cui l'art. 2-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica cit. autorizzerebbe le regioni ad emanare una legislazione derogatoria rispetto al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 in materia di dotazione delle aree a *standard* fino a poter arrivare ad annullarne la previsione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

6.1. Ad avviso della Sezione la questione, nel caso in esame, presenta il requisito della rilevanza come argomentato dall'appellante principale.

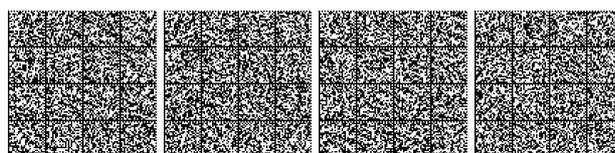
Infatti, diversamente da quanto in contrario eccepito dal Comune di Villasanta, le disposizioni regionali applicate al caso in esame hanno consentito, proprio in applicazione dell'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, di adottare la disciplina urbanistica applicabile al contesto di proprietà del Fallimento con un sovradimensionamento degli *standards* per la destinazione produttiva attribuita al comparto al di sopra di quanto previsto dall'art. 5 dello stesso decreto ministeriale

Il citato decreto ministeriale è parzialmente disapplicato nella Regione Lombardia sulla base dell'art. 103, comma 1-*bis*, lettera *a*), della legge regionale n. 12 del 2005, per cui la materia degli *standards* è interamente disciplinata, in ambito regionale, dall'art. 9 che prevede limiti minimi e non massimi soltanto per le zone residenziali e lascia alla programmazione urbanistica di competenza comunale la scelta della previsione di limiti minimi e massimi per tutte le altre destinazioni. Pertanto - ciò che rileva sotto il profilo della rilevanza - in caso di declaratoria della incostituzionalità dell'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 verrebbe a mancare il presupposto sul quale poggia la disposizione regionale (a sua volta incostituzionale in via derivata) e sarebbe di nuovo applicabile il decreto ministeriale n. 1444 del 1968 con i limiti ivi indicati per gli *standards*.

La questione di costituzionalità dell'art. 2-*bis* appare, quindi, rilevante per la definizione del giudizio poiché in caso di suo annullamento verrebbe meno il presupposto sul quale poggiano le disposizioni del PGT comunale oggetto del contenzioso.

Non può, d'altro canto, trovare spazio l'argomento del comune, secondo cui la questione di costituzionalità sarebbe irrilevante poiché il decreto ministeriale n. 1444 del 1968 non fissa limiti massimi per la dotazione di *standards* ma solo limiti minimi, per cui, nel caso in esame, venendosi in tema di sovradimensionamento degli *standards*, non vi sarebbe una violazione bensì una deroga generalizzata autorizzata ai sensi dell'art. 2-*bis*.

La tesi testé esposta conduce, infatti, alla impossibilità per il giudice di sindacare, in base ai parametri di legittimità, di ragionevolezza e di proporzionalità, le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'ambito della pianificazione



urbanistica, essendo venuto meno, per il tramite del meccanismo di deroga di cui all'art. 2-*bis*, anche il limite minimo nella fissazione degli *standard*.

Nel caso in esame la questione di costituzionalità è pertanto rilevante poiché l'appellante è stato sottoposto ad una cessione di aree a *standard* sulla base delle norme del PGT che trovano la loro fonte legittimante nella legge regionale, a sua volta «autorizzata» a stabilire deroghe dall'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

7. Tanto premesso, va innanzi tutto esaminata la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata della norma statale, tale da far venir meno il dovere di rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Una prima possibile interpretazione del genere è stata adombrata, in termini dubitativi e da definirsi a seguito della interlocuzione delle parti, nella stessa precedente sentenza parziale (§§ 16 e 16.1), laddove si sottolinea come, in ogni caso, le regole cogenti del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 si riespanderebbero in caso di mancato esercizio da parte delle regioni della facoltà di deroga riconosciuta dall'art. 2-*bis*; una seconda è ipotizzata dal comune, il quale prospetta la possibilità di interpretare la norma nel senso di far salvi in ogni caso i limiti inderogabili stabiliti dal decreto ministeriale (pag. 5 della memoria del 12 luglio 2021).

Tuttavia, di queste due letture la prima non è idonea a far venir meno la possibile illegittimità costituzionale della disposizione: il fatto che la «cedevolezza» delle previsioni del decreto ministeriale sia solo potenziale, dipendendo dal concreto esercizio da parte delle regioni della facoltà di deroga, non fa venir meno il *vulnus* a quella che dovrebbe essere, *in thesi*, la loro inderogabilità da parte del legislatore regionale.

Quanto alla seconda ipotesi, questa si risolve - in sostanza - nel far dire alla norma regionale qualcosa che la stessa espressamente non afferma, sulla base di un'argomentazione ermeneutica «additiva» che non trova aggancio nel dato testuale.

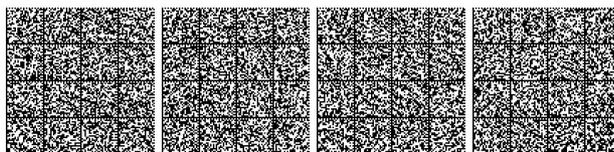
Peraltro, malgrado un dubbio interpretativo possa forse essere ingenerato dal successivo comma 1-*bis* dell'articolo in esame, introdotto dal più recente decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, secondo cui le disposizioni del comma 1 «sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio», il tenore testuale del comma 1 rimane inequivoco nel ricollegare il potere di deroga al decreto ministeriale n. 1444/1968 alla possibilità riconosciuta alle regioni e alle province autonome di «dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Pertanto, nonostante il quanto mai infelice e poco perspicuo dato testuale, non sembra dubitabile che la finalità della previsione sia quella di autorizzare una deroga a tutti i parametri e criteri contenuti nel decreto ministeriale n. 1444/1968, e non solo a taluni di essi (ciò che peraltro è confermato dai plurimi interventi legislativi, come quello qui all'attenzione, con cui le regioni si sono avvalse di tale facoltà).

8. Ritenuta impraticabile la via della interpretazione costituzionalmente orientata, la Sezione osserva che la questione assume rilevanza in relazione alla possibile violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 3 e 117, terzo comma, con riferimento alla lesione della competenza statale concorrente in materia di «governo del territorio», nonché rispetto al secondo comma del medesimo art. 117, lettere *m*) ed *s*) (lesione della competenza esclusiva statale in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e di «tutela dell'ambiente»).

Sul possibile contrasto con gli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.

9. Con riguardo al primo profilo oggetto di scrutinio, va preliminarmente rilevato che - come già precisato nella sentenza non definitiva emessa da questa stessa sezione (§ 13.1.: «Preliminarmente deve precisarsi che dalla fattispecie in esame derivano i confini della rilevanza della possibile questione di costituzionalità, dovendosi escludere ogni profilo attinente alle deroghe in materia di limiti di distanze tra fabbricati, sui quali la Corte è più volte intervenuta. la fattispecie in esame è incentrata, infatti, unicamente sulle possibili deroghe, da parte della legislazione regionale, al decreto ministeriale del 1968 in materia di «spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli riservati alle attività collettive ai parcheggi» e dunque agli *standards*, «nell'ambito delle definizione revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario di specifiche aree territoriali») - non vi è alcuna analogia della questione in esame rispetto a quelle esaminate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare sent. n. 13 del 7 febbraio 2020) relative alle norme del medesimo decreto ministeriale n. 1444/1968 in materia di distanze (articoli 9 e 10).



Tali ultime norme sono state ritenute dalla Corte in via di principio inderogabili da parte della legislazione regionale, in quanto afferenti alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione), mentre lo stesso non si può dire per le altre norme contenute nel citato decreto, le quali *prima facie* attengono unicamente alla materia «governo del territorio», oggetto di competenza concorrente ai sensi del terzo comma del medesimo art. 117 della Costituzione: ciò impone di individuare le norme di principio della legislazione statale in *subiecta* materia, le quali segnano il limite della competenza legislativa regionale.

9.1. Per quanto qui interessa, può ipotizzarsi che la norma statale di principio sia da rivenirsi nel già citato art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, introdotto dalla legge n. 765 del 1967, il quale - come è noto - costituisce la fonte di derivazione del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, imponendo agli strumenti urbanistici generali il rispetto di parametri e limiti definiti espressamente «inderogabili».

9.2. Orbene, ad avviso della sezione e contrariamente a quanto sostenuto in giudizio dal Comune di Villasanta, non può ritenersi - neanche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3/2001 - che ad oggi inderogabile da parte della legislazione regionale sia soltanto l'ottavo comma del predetto art. (il quale, appunto, stabilisce l'obbligo che gli strumenti urbanistici generali stabiliscano «limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi») e non anche il successivo nono comma, che demanda a un apposito decreto ministeriale la fissazione dei predetti limiti e rapporti; ciò, alla luce della giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata, dovrebbe portare alla bizzarra conclusione che il comma da ultimo citato sia - in realtà - derogabile da parte delle regioni non sempre e comunque, ma solo per la parte relativa ai «rapporti», dal momento che per quella relativa ai «limiti» (di densità, altezza, distanza) è già pacifico che non lo è, attesa la acclarata riconducibilità delle norme del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 in tema di distanze, altezze etc. alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 13/2020, cit.).

9.3. Può dunque ritenersi, posto che nella materia del governo del territorio le leggi regionali debbano rispettare le norme di principio della legislazione statale, che il nono comma dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 esprima l'esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi etc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra regione e regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali.

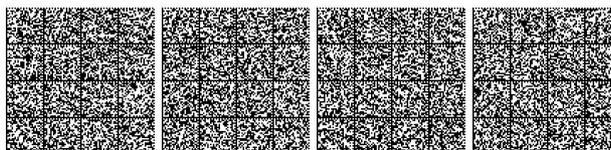
Tale però sembra essere il risultato dell'applicazione dell'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, come inserito dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale, autorizzando le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a «prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444», produce l'effetto di «neutralizzare» il carattere cogente delle anzi dette disposizioni dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 e delle disposizioni regolamentari che ne discendono.

9.4. Tuttavia, anche a voler ritenere che con la novella del 2013 al t.u. dell'edilizia il legislatore statale abbia inteso perseguire una deliberata *ratio* di abrogazione implicita dei commi ottavo e nono dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942, tale operazione appare di dubbia compatibilità con il quadro costituzionale sopra delineato, in quanto si risolve in una sostanziale abdicazione dalla fissazione di parametri e criteri generali, cui pure il legislatore statale sarebbe chiamato in materia di competenza concorrente, in modo da consentire a ciascuna regione di dettare regole autonome e disomogenee in materia di dimensionamento delle aree a destinazione residenziale, degli spazi pubblici, delle infrastrutture, del verde pubblico etc.

Ciò peraltro comporta effetti discriminatori, rilevanti sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui, obliterando l'esigenza di fissazione di criteri omogenei e uniformi a suo tempo espressa dai commi ottavo e nono dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942, finisce per incidere sul regime proprietario dei suoli, che - come puntualmente dedotto dal Fallimento nel presente giudizio - risulta potenzialmente assoggettato a regole differenti nelle diverse regioni pur in relazione ad aree avente identica destinazione urbanistica e ad interventi edilizi rientranti nella medesima tipologia. Sul possibile contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione.

10. Sotto diverso profilo, la disposizione di cui al comma 1 del ricordato art. 2-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 interseca le competenze statali esclusive di cui all'art. 117, comma secondo, lettere *m*) («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionali») ed *s*) («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali») della Costituzione.

10.1. Quanto al primo aspetto, anche prescindendo dall'orientamento giurisprudenziale che, anteriormente alla entrata in vigore dell'art. 2-*bis*, sosteneva che le disposizioni del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 fossero sempre e comunque cogenti nei confronti dei pianificatori comunali, il più volte citato nono comma dell'art. 41-*quinquies*, legge n. 1150/1942 rileva anche sotto il profilo della necessità di assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici che sia la stessa sull'intero territorio nazionale.



In definitiva, pur in un quadro costituzionale e legislativo caratterizzato dai principi di sussidiarietà verticale e di prossimità territoriale, in ragione dei quali la regolazione dell'assetto del territorio è rimessa quanto più possibile ai livelli di governo più vicini alle comunità di riferimento, deve ritenersi che la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all'ambito delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali; in tale prospettiva, al legislatore statale spetta non soltanto individuare i principi fondamentali della materia, sibbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso «rafforzativo».

Ciò peraltro non comporta la totale obliterazione delle competenze legislative regionali, atteso che altro è la determinazione di livelli essenziali (minimi), altro la regolamentazione, tanto in termini quantitativi che qualitativi, delle dotazioni di *standard*, rispetto alla quale ultima - una volta garantito il rispetto della normativa statale vigente - la competenza regionale (che dovrebbe comunque ritenersi, *ratione materiae*, comunque di tipo concorrente) potrebbe tornare in gioco.

10.2. Sotto il secondo dei profili dianzi indicati, già da tempo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha evidenziato come il potere di pianificazione, specie alla luce delle scelte legislative più recenti, non possa dirsi limitato all'individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, e in specie alle potenzialità edificatorie delle stesse e ai limiti che incontrano tali potenzialità, dovendo invece essere inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non sia limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale, non in contrasto ma, anzi, in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, in funzione di uno sviluppo del territorio che si svolga nel quadro del rispetto e dell'attuazione di valori costituzionalmente tutelati (*cf.* *ex plurimis* Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839; *id.*, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656).

Tale impostazione è stata nella sostanza condivisa anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, ha rilevato che la nozione di «governo del territorio» ha un contenuto più ampio di quella di «urbanistica», individuando in linea di principio tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività (*cf.* Corte costituzionale, sent. 7 ottobre 2003, n. 307), ed ha altresì precisato che la relativa disciplina, pur toccando profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, non si esaurisce in esse, riferendosi piuttosto all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (*cf.* Corte costituzionale, sentt. 14 ottobre 2005, n. 383, e 28 giugno 2004, n. 196). Ne discende, in relazione al rapporto tra le competenze concorrenti in *subiecta* materia e la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che quest'ultima segna un limite negativo alle discipline che le regioni possono introdurre in altre materie di propria competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare livelli di tutela ambientale più elevati (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 22 luglio 2021, n. 164, e in precedenza sentt. 23 luglio 2009, n. 235, 18 aprile 2008, n. 104, e 7 novembre 2007, n. 367).

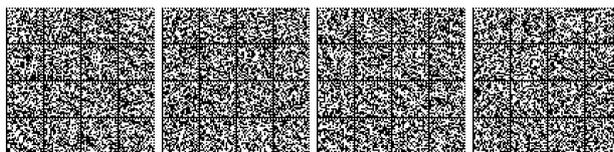
Alla stregua dei consolidati orientamenti che si sono richiamati, anche laddove si sia in presenza di una legislazione regionale esclusivamente indirizzata a introdurre una disciplina in materia di pianificazione urbanistica, e che tuttavia intercetti aspetti «sensibili» sotto il profilo della vivibilità del territorio quali sono quelli afferenti alla dotazione di infrastrutture e servizi per la collettività, non può non venire in rilievo la competenza esclusiva statale *de qua* con la correlativa possibilità per le regioni di intervenire in deroga solo in senso «migliorativo».

*Sulla consequenziale illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge regionale della Lombardia n. 12/2005.*

11. La prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, per le ragioni testé evidenziate, comporterebbe il venir meno della base normativa delle disposizioni regionali con cui, in attuazione di quanto stabilito nella norma statale, sia stata introdotta una disciplina degli *standard* urbanistici potenzialmente derogatoria dei limiti «inderogabili» di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, è fra queste, per quanto qui interessa, dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005.

Sotto quest'ultimo profilo non ha pregio l'argomento, articolato dal comune nella memoria del 12 luglio 2021, secondo cui la disposizione in questione non opererebbe a regime, riguardando solo l'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti alle nuove disposizioni introdotte dalla stessa legge regionale n. 12 del 2005: infatti, ai fini che qui interessano, rileva soltanto il fatto che per effetto di essa possano trovare ingresso nell'ordinamento prescrizioni urbanistiche, comunque destinate a valere a tempo indefinito, elaborate nella totale disapplicazione dei criteri e parametri di cui al ricordato decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

Pertanto, la disposizione andrebbe a sua volta dichiarata incostituzionale in via consequenziale in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo cui la Corte costituzionale, allorché dichiara illegittime le dispo-



sizioni che formano direttamente oggetto dell'incidente di costituzionalità, «dichiara altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

#### Conclusioni

12. Alla stregua dei rilievi fin qui svolti, devono quindi essere dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le descritte questioni di legittimità costituzionale:

*i)* dell'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 20 ottobre 2001, n. 245, Supplemento ordinario), come introdotto dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 20 agosto 2013, n. 194, Supplemento ordinario), per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, della Costituzione;

*ii)* dell'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 20 ottobre 2001, n. 245, Supplemento ordinario), come introdotto dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 20 agosto 2013, n. 194, Supplemento ordinario), per violazione dell'art. 117, terzo comma, lettere *m)* ed *s)*, della Costituzione;

*iii)* in via consequenziale, dell'art. 103, comma 1-bis, della legge regionale della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 16 marzo 2005), come introdotto dalla legge regionale 14 marzo 2008, n. 4 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 17 marzo 2008, n. 12), e successivamente modificato dalla legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 29 novembre 2019, n. 48), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*, e terzo comma, della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

#### P. Q. M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative:*

*all'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 20 ottobre 2001, n. 245, Supplemento ordinario), come introdotto dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20 agosto 2013, n. 194, Supplemento ordinario), per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione;*

*all'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 20 ottobre 2001, n. 245, Supplemento ordinario), come introdotto dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20 agosto 2013, n. 194, Supplemento ordinario), per violazione dell'art. 117, terzo comma, lettere *m)* ed *s)*, della Costituzione;*

*in via consequenziale, all'art. 103, comma 1-bis, della legge regionale della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 16 marzo 2005), come introdotto dalla legge regionale 14 marzo 2008, n. 4 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 17 marzo 2008, n. 12), e successivamente modificato dalla legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 29 novembre 2019, n. 48), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*, e terzo comma, della Costituzione.*

*Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio regionale della Regione Lombardia.*

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.*

Così deciso, in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere;

Alessandro Verrico, Consigliere;

Emanuela Loria, Consigliere, estensore.

*Il Presidente:* GRECO

*L'estensore:* LORIA



## N. 33

*Ordinanza del 17 gennaio 2022 della Corte di cassazione - Sezione Lavoro nel procedimento civile promosso dal Ministero della Salute contro C. F. e C. C.A., nella qualità di genitori della minore C. F.*

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Mancata previsione che l'effetto di decadenza conseguente alla presentazione della domanda oltre il triennio, decorrente dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno, sia limitato ai ratei relativi al periodo antecedente al suddetto periodo triennale con i conseguenti effetti riduttivi anche sulla misura *una tantum* prevista.**

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 3, comma 1.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi signori Magistrati:

- dott. Umberto Berrino - Presidente;
- dott. Rossana Mancino - consigliere;
- dott. Gabriella Marchese - consigliere;
- dott. Daniela Calafiore - rel. Consigliere;
- dott. Luigi Cavallaro - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 88-2016 proposto da:

Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente;

contro C. F., C. C.A., nella loro qualità di genitori esercenti la patria potestà sulla figlia minore..., elettivamente domiciliati in Roma, via F. Denza n. 15, presso lo studio dell'avvocato Aniello Izzo, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Armanda Lessini - controricorrenti;

avverso la sentenza n. 432/2015 della Corte d'Appello di Milano, depositata il 9 ottobre 2015 - R.G.N. 444/2013; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14 dicembre 2021 dal Consigliere dott. Daniela Calafiore;

il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Roberto Mucci visto l'art. 23, comma 8-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha depositato conclusioni scritte.

## RILEVATO IN FATTO CHE:

con sentenza n. 432 del 2015, la Corte d'appello di Milano ha rigettato l'impugnazione proposta dal Ministero della Salute nei confronti di F. C. e... (genitori e legali rappresentanti della minore F. C.) avverso la sentenza di primo grado che aveva condannato il medesimo Ministero, in relazione alla somministrazione del vaccino trivalente (anti morbillo, parotite e rosolia) alla corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legge per le patologie della prima categoria della tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 834 del 1981 a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda, nonché ad erogare l'ulteriore indennizzo previsto dalla legge n. 229 del 2005 (consistente in un assegno vitalizio di importo pari a sei volte l'importo percepito dal danneggiato ai sensi della legge n. 210 del 1992 e dell'importo aggiuntivo una *tantum* corrispondente al 30% per ogni anno, dell'indennizzo dovuto ai sensi della legge n. 210 del 1992, per il periodo compreso il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento del beneficio);



la Corte territoriale, rigettando il motivo d'impugnazione relativo alla decadenza definitiva del diritto alle prestazioni, ha confermato la sentenza del Tribunale la quale aveva dato atto che in data 15 giugno 2012 il Ministero aveva riconosciuto il nesso causale tra il vaccino inoculato e la patologia indicata in ricorso e che la natura assistenziale del diritto in questione ne determinava l'imprescrittibilità e la operatività della decadenza limitatamente al triennio antecedente alla presentazione della domanda; conseguentemente, aveva riconosciuto il diritto a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda e cioè dal 1° luglio 2010;

avverso tale sentenza ricorre per cassazione il Ministero della Salute sulla base di un motivo;

resistono, con contro-ricorso, F. C. e C. n.q, che hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 378 del codice di procedura civile;

il Procuratore generale ha depositato conclusioni scritte ai sensi dell'art. 23-bis, decreto-legge n. 137 del 2020 convertito in legge n. 176 del 2020;

#### CONSIDERATO IN DIRITTO CHE:

con l'unico motivo di ricorso, il Ministero della Salute lamenta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992 in quanto la sentenza impugnata non aveva tenuto conto del fatto che la domanda di indennizzo era stata presentata tardivamente rispetto al termine perentorio di tre anni previsto dalla citata disposizione, decorrente dal momento in cui gli interessati acquisiscono conoscenza del danno e del nesso di causalità intercorrente tra la vaccinazione ed il danno;

in particolare, deduce il ricorrente, la somministrazione del vaccino era avvenuta il... ed a distanza di undici giorni, la bambina aveva mostrato disturbi della deambulazione con disequilibrio e perdita delle forze dell'arto inferiore e superiore sinistro, accompagnata da sonnolenza, irritabilità, ridotto interesse per il contesto e regressione del linguaggio. Da tali sintomi, a seguito di ricovero e ripetuti esami, era derivata la diagnosi di encefalopatia post vaccina, come attestato dalla scheda di dimissioni del 5 luglio 2002 versata in atti;

nel giugno del 2003, la Commissione per l'accertamento degli stati di invalidità civile aveva accertato la totale invalidità con la medesima diagnosi; da ciò il determinarsi della definitiva decadenza, in piena coerenza con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 342 del 2006 e dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 7240 del 2014);

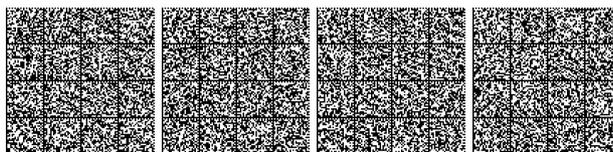
va osservato, in via preliminare, che il Procuratore Generale ha rilevato l'inammissibilità del motivo in quanto: 1) esso non riporta i termini della censura svolta dall'amministrazione in appello; 2) non si confronta con la motivazione addotta dalla Corte d'appello in punto di prescrittibilità dei singoli ratei e non del diritto in sé considerato, né in punto di avvenuto riconoscimento del nesso causale nelle more del giudizio; 3) il medesimo motivo, sotto il velo della violazione di legge, introdurrebbe una questione di fatto non deducibile nel giudizio di legittimità dal momento che si basa, in via apodittica, sulla diagnosi del 5 luglio 2002 quanto al momento di effettiva consapevolezza del danno subito e della sua derivazione causale da vaccino;

tali obiezioni non colgono interamente nel segno, giacché se è vero che il motivo non si confronta pienamente con sentenza impugnata, la quale non ha disconosciuto l'operatività del regime della decadenza previsto dall'art. 3, legge n. 210 del 1992 ma lo ha ritenuto riferibile al solo triennio precedente la domanda amministrativa, non vi è dubbio che il ricorso miri alla cassazione della sentenza sulla base dei medesimi dati di fatto accertati nel giudizio di merito ed in quanto si affermi la decadenza *tout court* del diritto all'indennizzo;

si tratta cioè di un effetto di integrale decadenza, fondato sulla incontestata situazione emersa in fatto relativa alla certezza sin dal 5 luglio 2002 della diagnosi sulla origine vaccinale della encefalite, che contiene e supera l'ipotesi minore, la cd. decadenza «mobile», ritenuta dalla sentenza impugnata;

quest'ultima forma di operatività del meccanismo decadenziale è stata applicata dai giudici del merito in ragione della sola natura assistenziale, sottesa a scopi di solidarietà sociale, attribuibile all'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992; semplicemente, cioè, facendo applicazione dei principi elaborati dalla Corte di cassazione a SS.UU. n. 10955 del 2002, resa in tema di prescrizione del diritto agli interessi sui ratei di prestazioni assistenziali e previdenziali corrisposti in ritardo, nel punto in cui si è precisato che «[...] ferma restando l'imprescrittibilità del diritto alla prestazione previdenziale o assistenziale garantita dall'art. 38 della Costituzione in quanto connesso ad uno *status* del cittadino, si prescrivono (oppure da essi si può decadere), invece, i diritti esclusivamente patrimoniali, cioè i singoli crediti periodicamente risorgenti (che maturano per ciascun mese o alla scadenza di un periodo più lungo), in quanto sono espressione del diritto alla prestazione e vengono denominati "ratei"».

Il ricorso supera dunque, il vaglio di ammissibilità e va deciso nel merito.



## RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ

Ritiene questa Corte di cassazione che in punto di fatto sia ormai incontrovertibile, perché pacifico tra le parti ed appurato dalla sentenza impugnata, che la piena consapevolezza del danno subito dalla minore e della sua derivazione causare dal vaccino tosse presente sin dal 5 luglio 2005, mentre la comanda amministrativa presentata il..., quando i tre anni previsti dall'art. 3, comma 1, legge n. 210 del 1992 erano certamente decorsi.

Ciò premesso, va rilevato che la via interpretativa seguita dalla Corte d'appello non può essere condivisa innanzi tutto in ragione del tenore testuale della disposizione contenuta nel comma 1, dell'art. 3, legge n. 210 del 1992, nel testo vigente ed applicabile alla fattispecie concreta, secondo il quale «1. I soggetti interessati ad ottenere l'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, presentano alla USL competente le relative domande, indirizzate ai Ministro della sanità, entro il termine perentorio di tre anni nel caso di vaccinazioni o di epatiti post-trasfusionali o di dieci anni nei casi di infezioni da HIV. I termini decorrono dal momento in cui, sulla base delle documentazioni di cui a commi 2 e 3, l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno. La USL provvede, entro novanta giorni dalla data di presentazione delle domande, all'istruttoria delle domande stesse e all'acquisizione del giudizio di cui all'art. 4, sulla base di direttive del Ministero della sanità, che garantiscono il diritto alla riservatezza anche mediante opportune modalità organizzative».

La disposizione non fa cenno alcuno ad un effetto decadenziale limitato a singole parti della prestazione economica oggetto del diritto e, dunque, come precisato da Corte costituzionale n. 118 del 2020, «l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (così, in particolare, sentenza n. 232 del 2013 e, più di recente, sentenze n. 221 del 2019, n. 83 e n. 82 del 2017)», restando quindi inibito al giudice l'intervento interpretativo costituzionalmente orientato.

Neppure è possibile operare in via analogica, essendo evidente la differenza quanto a presupposti costitutivi, funzione e specifica disciplina della decadenza (art. 47, decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970) esistente tra le prestazioni pensionistiche e l'indennizzo previsto dall'art. 1, legge n. 210 del 1992 e la decadenza di cui al citato art. 3 della stessa legge.

Pertanto, applicando alla fattispecie concreta il disposto dell'art. 3, legge n. 210 del 1992, questa Corte dovrebbe ritenere la parte istante decaduta dal diritto ad ottenere l'indennizzo nella sua interezza, senza possibilità di limitare la suddetta decadenza alle mensilità maturate prima del triennio decorrente dalla presentazione della domanda.

## NON MANIFESTA INFONDATEZZA

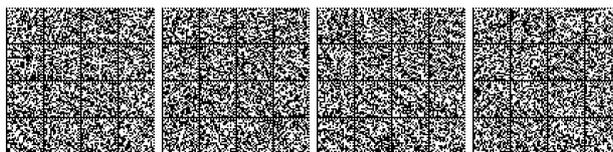
Ciò premesso, va tuttavia riconosciuto che il confronto tra la disciplina della decadenza (disciplinata dall'art. 47, decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970 e successive modifiche e integrazioni) che il diritto vivente ha tracciato per i trattamenti pensionistici e l'effetto decadenziale connesso all'art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992, doveroso in ragione del profondo radicamento costituzionale di entrambe le misure di protezione sociale, fa emergere dubbi sulla conformità a Costituzione di tale ultima disposizione;

va infatti rimarcato che è vero che la giurisprudenza di questa Corte di legittimità ha riconosciuto l'operatività della cd. decadenza mobile (vd. da ultimo, rispetto alla già citata Cass. SS.UU. n. 10955 del 2002, la recente Cass. n. 17430 dei 2021) nella specifica ipotesi della decadenza dalle azioni giudiziarie volte ad ottenere la riliquidazione di una prestazione pensionistica parzialmente riconosciuta;

in tale contesto si è ritenuto che, in considerazione della natura della prestazione, la decadenza possa cadere solo sulle differenze dei ratei maturati precedentemente al triennio e non riguardo ad ogni differenza comunque dovuta per il titolo in relazione al quale è richiesto l'adeguamento o il ricalcolo (decadenza cd. tombale);

si è considerato che pur dovendosi tener conto che l'istituto della decadenza persegue evidenti finalità di certezza sulla sorte di diritti che comportano aggravio di spesa pubblica, anche nell'interesse della stabilità dei conti pubblici, il fondamento costituzionale della prestazione pensionistica, che le conferisce il carattere della non prescrittibilità, impone di salvaguardare la medesima prestazione nel suo nucleo essenziale;

la base normativa espressa è stata individuata nell'art. 47, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970 che prevede che il decorso dei termini previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970, art. 47, commi 2 e 3, posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale, «determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale», precisando poi che in caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei;



dal punto di vista applicativo, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto di riferire il termine decadenziale ai singoli ratei (tra le tante, Cass. Sez. L, sentenza n. 13104 dell'8 settembre 2003; Sez. L, sentenza n. 152 del 9 gennaio 1999; Sez. L, sentenza n. 2364 del 7 febbraio 2004), in ragione della loro autonoma cadenza temporale e tale interpretazione si è adottata anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 98 del 2011, art. 38, che ha modificato la disciplina del 1970, sia aggiungendo all'art. 47 un comma 6 secondo cui le decadenza si applica alle azioni giudiziarie avente oggetto l'adempimento di prestazioni riconosciute solo in parte o il pagamento di accessori del credito, sia aggiungendo dopo l'art. 47 un art. 47-bis, a norma del quale «si prescrivono in cinque anni i ratei arretrati, ancorché non liquidati e dovuti a seguito di pronuncia giudiziale dichiarativa del relativo diritto, dei trattamenti pensionistici, nonché delle prestazioni della gestione di cui alla legge 9 marzo 1988, n. 88, art. 24, o delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazioni»;

l'interpretazione che limita ai ratei l'applicazione dei termini di prescrizione e decadenza anche nel caso di riliquidazioni è in linea con i principi affermati in materia dalla Corte costituzionale, che ha sempre ritenuto il diritto a pensione come diritto fondamentale, irrinunciabile, imprescrittibile non sottoponibile a decadenza, in conformità di principio costituzionalmente garantito che non può comportare deroghe legislative (tra le altre, Corte costituzionale 26 febbraio 2010, n. 71; 22 luglio 1999, n. 345; 15 luglio 1985, n. 203);

questa Corte di cassazione ha espressamente riconosciuto che una diversa interpretazione (che applicasse la decadenza all'intera pretesa di rideterminazione travolgendo i ratei futuri ed interni al triennio precedente alla domanda giudiziale) sarebbe del resto incompatibile con la Costituzione tutte le volte in cui la misura della prestazione riconosciuta o pagata non salvaguardi il nucleo essenziale della prestazione, come nei caso che solo una parte esigua della prestazione sia riconosciuta e pagata dall'ente previdenziale. Per tali casi, ritenere il diritto alle differenze pensionistiche perduto per decadenza comporterebbe di fatto la vanificazione del diritto alla pensione, in netto contrasto con l'art. 38 della Costituzione;

in definitiva, può certamente affermarsi che l'art. 38 della Costituzione impedisce alla legge ordinaria, mediante il meccanismo della decadenza, di attaccare il nucleo essenziale della prestazione pensionistica;

per intangibilità del diritto a pensione si sono peraltro pronunciate anche Corte costituzionale 26 febbraio 2010, n. 71, Corte costituzionale 22 luglio 1999, n. 345, che lo ha definito «fondamentale, irrinunciabile e imprescrittibile», e Corte costituzionale 15 luglio 1985, n. 203, secondo cui si tratta di una «situazione finale (...) attinente alla sopravvivenza della persona»;

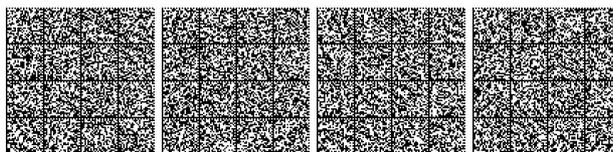
le citate sentenze n. 203 del 1985 e n. 345 del 1999, avevano posto anche un limite a tali affermazioni, ammettendo che il diritto a pensione, pur coperto da garanzia costituzionale, possa essere dalla legge regolato e così sottoposto a limite, sempre che questo sia compatibile con la funzione del diritto di cui si tratta e non si traduca comunque nella esclusione dell'effettiva possibilità dell'esercizio in parola», legittimando le previsioni normative scrutinate, che ponevano dei termini e delle condizioni alla presentazione della domanda;

la sentenza n. 71 del 2010, inoltre, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 504, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, osservando che «la norma censurata non contrasta, poi, con gli articoli 3 e 37 della Costituzione, in quanto non incide sull'an del diritto alla pensione, ma solo marginalmente sul quantum; laddove il mancato aumento del trattamento previdenziale goduto da chi, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 151 del 2001, già era in pensione, non vale a far considerare tale emolumento insufficiente ai fini della tutela imposta dalle norme costituzionali indicate»;

il complesso normativa relativo all'indennizzo oggetto della presente controversia, compresa la specifica previsione della decadenza di cui all'art. 3, legge n. 210 del 1992, è certamente, per struttura e per funzione, profondamente diverso dal sistema pensionistico e ciò non consente che si possa procedere ad una estensione analogica dei principi espressi dagli arresti giurisprudenziali appena descritti; tuttavia, è innegabile che sia il diritto alle prestazioni pensionistiche previdenziali che quello all'indennizzo per cui è causa siano prestazioni fondate sugli obblighi di solidarietà sociale fissati dalla Costituzione;

in particolare, quanto alla legge n. 210 del 1992, è innegabile che la stessa si caratterizza per il suo fondamento costituzionale. Secondo certa dottrina, tale fondamento non discenderebbe dalla natura assistenziale (ai sensi dell'art. 38 della Costituzione) posto che, ricorrendone i presupposti, all'indennizzo si può accedere indipendentemente dalle condizioni economiche ed ammesso il cumulo di esso con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito; il fondamento costituzionale dell'istituto andrebbe ravvisato negli articoli 2 e 32 della Costituzione;

ciò, in sostanza, ha affermato anche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 27 del 26 febbraio 1998, chiarendo che l'indennizzo «assume il significato di misura di solidarietà sociale fondata negli articoli 2 e 32 della Costituzione, cui non necessariamente si accompagna una funzione assistenziale a norma dell'art. 38, primo comma, della Costitu-



zione, essendo esso dovuto indipendentemente dalle condizioni economiche dell'avente diritto e non mirando di per sé agli scopi per i quali l'art. 38 stesso è stato dettato...»;

la sentenza della Corte Costituzionale n. 342 del 2006 ha però successivamente precisato che «[...] La menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno secondo la previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 della Costituzione, ove il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale; nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli articoli 38 e 2 della Costituzione, a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996);

invero, oltre all'analogo fondamento costituzionale, una certa assimilazione tra indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992 ed il trattamento pensionistico può ravvisarsi anche nella significativa estensione temporale periodica che caratterizza entrambe, le misure di protezione sociale;

in particolare, va ricordato che l'art. 2 della legge 210 cit., dispone che «1. L'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'art. 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato. 2. L'indennizzo di cui al comma 1 è integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, prevista per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato, ed ha decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda ai sensi dell'art. 3. La predetta somma integrativa è cumulabile con l'indennità integrativa speciale o altra analoga indennità collegata alla variazione del costo della vita. [...]»;

si tratta, evidentemente, di una misura che tende ad attenuare, con sostegni distesi temporalmente e periodici, soprattutto nel caso di vaccini inoculati a bambini in tenera età, le difficoltà di gestione dello stato patologico mediante la corresponsione di importi mensili nell'arco temporale di un quindicennio, con la conseguenza che l'operatività di un effetto decadenziale unitario e definitivo che non prevede (come oggi impone il testo dell'art. 3, comma 1, legge n. 210 del 1992) la limitazione dell'effetto estintivo del diritto ai soli importi mensili maturati precedentemente al triennio dalla domanda (con i consequenziali effetti riduttivi sull'importo una *tantum*), realizza in concreto la piena frustrazione dello scopo dell'indennizzo e crea una vistosa ed irragionevole disparità di trattamento tra i soggetti destinatari di tale misura ed i pensionati che, invece, possono contare sulla garanzia della misura della prestazione riconosciuta o pagata almeno per il nucleo essenziale della prestazione;

la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 232/2018), del resto ha pure precisato che il diritto del disabile a «ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita», inscindibilmente connesso con il diritto alla salute e a una integrazione effettiva, rappresenta il fulcro delle tutele apprestate dal legislatore e finalizzate a rimuovere gli ostacoli suscettibili di impedire il pieno sviluppo della persona umana. Nella disciplina di sostegno alle famiglie che si prendono cura del disabile convergono non soltanto i valori della solidarietà familiare, ma anche «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» e impongono l'interrelazione e l'integrazione «tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela», sicché, nell'apprestare le misure necessarie a rendere effettivo il godimento di tali diritti e a contemperare tutti gli interessi costituzionali rilevanti, la discrezionalità del legislatore incontra un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»;

ancora, a proposito dell'indennizzo per menomazioni da vaccinazione raccomandata, Corte costituzionale n. 268/2017, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, legge 25 febbraio 1992, n. 210, nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla medesima legge, anche nei confronti di coloro che si siano sottoposti a vaccinazione antinfluenzale, ha affermato che la ragione determinante del diritto all'indennizzo «risiede nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, laddove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività», rendendo «più serio e affidabile ogni programma sanitarie volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali»;

anche le sentenze della Corte costituzionale più recenti (vd. Corte costituzionale nn. 5 del 2018 e 118 del 2020) hanno ribadito il fondamento costituzionale dell'indennizzo *de quo* negli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione con il correlato obbligo dello Stato di farsi carico dell'obbligo indennitario;

pare, dunque, non manifestamente infondato il dubbio sul rispetto dell'art. 3 della Costituzione da parte dell'art. 3, comma 1, legge n. 210 del 1992, posto che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi, tra le altre, sentenze n. 89 del 1996, n. 5 del 2000 e n. 441 del 2000), al fine di stabilire se una disposizione sia tale da determinare una irragionevole differenziazione di situazioni meritevoli di eguale tutela, il relativo giudizio va incentrato sul «perché»



la legge operi, all'interno dell'ordinamento, quella specifica distinzione (ovvero, a seconda dei casi, quella specifica equiparazione), sì da trarne le dovute conclusioni circa il corretto uso del potere normativo;

nel caso di specie, tale vaglio non pare conduca a risposte ragionevoli, giacché non si comprende perché la categoria dei percettori di pensione può, per effetto della decadenza prevista dalla legge, al più vedere estinto il diritto a talune prestazioni periodiche relative al diritto a pensione, in sé imprescrittibile, mentre i destinatari dell'indennizzo di cui all'art. 1, legge n. 210 del 1992, certamente protetti dalla Costituzione in ragione del grave ed irreparabile *vulnus* subito a causa delle vaccinazioni e dei trattamenti previsti dalla medesima legge, debbano vedersi estinto il diritto a tutte e prestazioni periodiche nonostante la distensione temporale delle medesime prestazioni periodiche superi di gran lunga il termine triennale di decadenza previsto dalla legge.

#### THEMA DECIDENDUM

Ritiene, in definitiva, il Collegio, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. ..., nella parte in cui non prevede che l'effetto di decadenza conseguente alla presentazione della domanda oltre il triennio, decorrente dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno, sia limitato ai ratei relativi al periodo antecedente al suddetto periodo triennale con i conseguenziali effetti riduttivi anche sulla misura una *tantum* prevista dall'art. 2 della legge n. 210 del 1992.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, legge n. 210 del 1992 per violazione degli articoli 2, 32 e 38 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'effetto di decadenza conseguente alla presentazione della domanda oltre il triennio, decorrente dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno, sia limitato ai ratei relativi al periodo antecedente al suddetto periodo triennale con i conseguenziali effetti riduttivi anche sulla misura una tantum prevista dall'art. 2 della legge n. 210 del 1992;*

*sospende il presente procedimento;*

*manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2021.

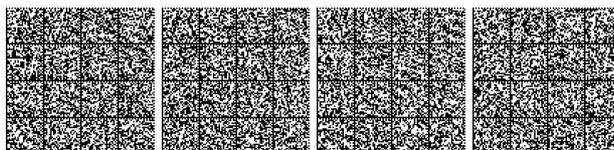
*Il Presidente: BERRINO*

22C00069

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-015) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

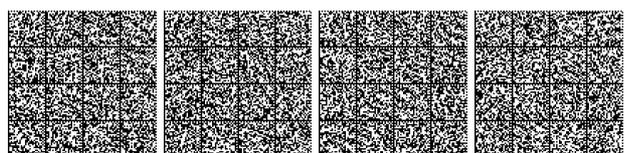
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

