

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 23

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

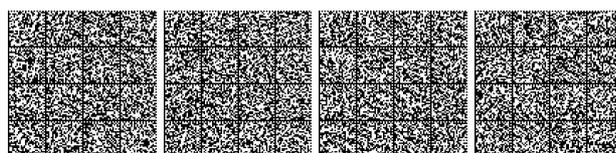
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 giugno 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. 135. Sentenza 26 aprile - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione Siciliana - Applicabilità del testo unico in materia di boschi e foreste - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti delle competenze statutarie nonché dei principi di ragionevolezza e tutela del paesaggio - Inammissibilità delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto, con asseriti effetti sull'estensione del condono edilizio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti delle competenze statutarie e dei principi di ragionevolezza, tutela del paesaggio, buon andamento dell'amministrazione nonché invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale -- Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Abrogazione del divieto di nuove costruzioni all'interno delle zone di rispetto - Irragionevole abbassamento del livello di tutela del paesaggio, violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica e dei limiti della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Abrogazione del divieto dell'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai confini dei boschi e delle fasce forestali - Irragionevole abbassamento del livello di tutela del paesaggio, violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica e dei limiti della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, art. 12, sostitutivo dell'art. 37, commi 4, 5 e 6 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*, *m*) e *s*); statuto della Regione Siciliana, art. 14, lettere *f*) e *n*).

Pag. 1

N. 136. Sentenza 22 marzo - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Contributo di solidarietà a carico degli assegni di reversibilità, variamente articolato nel corso del tempo - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale prevista dallo statuto speciale, nonché della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione sull'ammontare del 20 per cento - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione sull'ammontare del 20 per cento - Limite al cumulo di assegni vitalizi con altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità - Contributo di solidarietà a carico degli assegni di reversibilità, variamente articolato nel corso del tempo - Denunciata irragionevolezza e dei principi, anche convenzionali, del legittimo affidamento e di certezza del diritto - Non fondatezza delle questioni.



Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione sull'ammontare del 20 per cento - Limite al cumulo di assegni vitalizi con altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità - Denunciata violazione del divieto di frapporre impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, artt. 2 e 4; legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6, art. 15; legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4, art. 3, aggiuntivo dell'art. 4-*bis* alla legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 38, 53, 42, 64, 66, 68, 69, 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.....

Pag. 12

N. 137. Ordinanza 26 aprile - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Veicoli immatricolati all'estero - Divieto, per chi ha stabilito la propria residenza in Italia da più di sessanta giorni, di circolarvi - Deroga per i veicoli intestati a imprese costituite in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo e da queste concessi in *leasing*, locazione senza conducente o comodato a un soggetto residente in Italia - Inottemperanza al divieto - effetti - Sanzione amministrativa, sequestro ed eventuale confisca del veicolo - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità nell'incisione della proprietà privata, dei presupposti della decretazione d'urgenza, nonché dei principi europei di non discriminazione, di libertà di soggiorno e di stabilimento all'interno dello spazio europeo - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 93, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, come introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 41, 42, 77 e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 18, 21, 26, 45, da 49 a 55 e da 56 a 62.....

Pag. 30

N. 138. Ordinanza 10 maggio - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni previdenziali o assistenziali - Beneficiari - Soggetti successivamente condannati per reati di particolare allarme sociale, sottoposti al regime alternativo alla detenzione in carcere - Effetti - Revoca dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili - Denunciata violazione del principio di irretroattività della legge penale e delle sanzioni sostanzialmente penali ai sensi del diritto convenzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, commi 60 e 61.
- Costituzione, artt. 25 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.....

Pag. 34



N. 139. Sentenza 6 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale di Bolzano - Procedura di selezione dei candidati, composizione e nomina della commissione - Denunciata eccedenza dalle competenze statutarie, violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, di eguaglianza, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale di Bolzano - Disciplina transitoria - Composizione della commissione di selezione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7, art. 48, comma 3; legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 5 e 9, primo comma, numero 10).

Pag. 38

N. 140. Sentenza 26 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta di registro - Atti esenti - Sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali utilizzati per l'esercizio dell'azione di ottemperanza dinnanzi al giudice amministrativo - Omessa previsione - Irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 66, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 48

N. 141. Sentenza 27 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Procedura di riscossione mediante definizione agevolata, su richiesta di parte - Conseguente sospensione del processo tributario - Mancato perfezionamento della procedura - Effetti - Obbligo, per l'agente di riscossione, di richiedere la prosecuzione del giudizio - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa delle amministrazioni impositrici e del principio di parità delle parti nel processo, del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata, nonché lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 3, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, primo comma, e 111; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 113; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 55

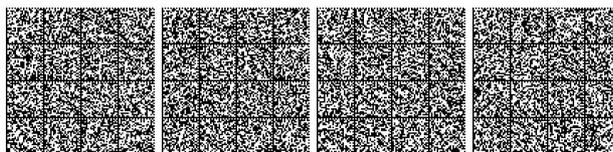
N. 142. Ordinanza 27 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Canone di concessione - Vincolo del 30 per cento delle relative entrate, per ogni esercizio finanziario, destinato alla gestione dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia del ricorrente in assenza di costituzione della resistente - Estinzione del processo.

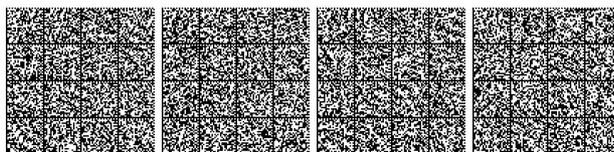
- Legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5, art. 26.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

Pag. 62



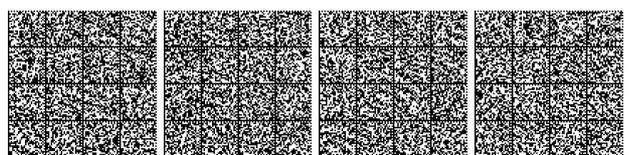
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 maggio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore del mototurismo - Norma finanziaria - Previsione che agli adempimenti disposti dagli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge regionale n. 4 del 2022 (specificamente: istituzione della Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo; redazione da parte della Regione della Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo e del relativo piano di gestione; individuazione degli interventi da promuovere e coordinamento con gli interventi finanziati sulla base di fondi europei; introduzione della figura dell'operatore mototuristico) si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione e delle altre amministrazioni pubbliche interessate - Previsione che agli oneri derivanti dagli interventi a favore delle persone diversamente abili, di cui all'art. 4 della legge regionale n. 4 del 2022, si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di un apposito e nuovo stanziamento istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale.**
- Legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), art. 6. Pag. 65
- N. 62. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Avellino del 16 febbraio 2022
- Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Omessa previsione della possibilità di concedere la semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, della legge n. 354 del 1975, anche a tali detenuti i quali non abbiano prestato attività di collaborazione con la giustizia ma abbiano avuto accesso ai permessi premio, sulla base di elementi dai quali è stata desunta l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1. Pag. 69
- N. 63. Ordinanza del Giudice di Pace di Napoli del 9 settembre 2019
- Enti locali - Tributi - Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Previsione che i Comuni e le Province possono, con regolamento, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche e prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, sia assoggettata, in sostituzione della suddetta tassa, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione - Presunzione che le occupazioni abusive temporanee sono state effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare dell'indennità ivi prevista, né superiore al doppio della stessa - Prescrizione regolamentare in base alla quale le occupazioni abusive che non presentano carattere di stabilità si considerano temporanee e si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento - Corresponsione al Comune, da parte dell'occupante abusivo e in luogo del canone, di un'indennità pari al canone maggiorato del 50 per cento - Applicazione all'occupazione abusiva di una sanzione pari al doppio della medesima indennità.**
- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 63; deliberazione del Consiglio comunale di Napoli del 29 marzo 2018, n. 7 recante "Regolamento per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo Canone (C. O. S. A. P)", art. 17, punti 8 e 9. Pag. 75



- N. **64.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 2 maggio 2022
Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Campania - Fabbisogno e dislocazione territoriale delle RR.SS.AA. (Residenze Sanitarie Assistenziali) - Previsione che il fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base - Denunciata preclusione all'apertura di più centri nello stesso distretto sanitario di base.
- Legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.), art. 8, comma 2. Pag. 78
- N. **65.** Ordinanza del Tribunale di Massa del 6 aprile 2022
Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni - Prevista esclusione della possibilità per le pubbliche amministrazioni di regolarizzarne la posizione lavorativa mediante il bando e il successivo svolgimento di regolari procedure concorsuali finalizzate alla assunzione a tempo indeterminato anche di tali lavoratori, che posseggano i requisiti inerenti alle prestazioni lavorative rese alle condizioni ivi previste.
- Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 20, commi 2 e 9. Pag. 85





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 135

Sentenza 26 aprile - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione Siciliana - Applicabilità del testo unico in materia di boschi e foreste - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti delle competenze statutarie nonché dei principi di ragionevolezza e tutela del paesaggio - Inammissibilità delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto, con asseriti effetti sull'estensione del condono edilizio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti delle competenze statutarie e dei principi di ragionevolezza, tutela del paesaggio, buon andamento dell'amministrazione nonché invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale – Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Abrogazione del divieto di nuove costruzioni all'interno delle zone di rispetto - Irragionevole abbassamento del livello di tutela del paesaggio, violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica e dei limiti della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Abrogazione del divieto dell'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai confini dei boschi e delle fasce forestali - Irragionevole abbassamento del livello di tutela del paesaggio, violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica e dei limiti della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, art. 12, sostitutivo dell'art. 37, commi 4, 5 e 6 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*, *m* e *s*); statuto della Regione Siciliana, art. 14, lettere *f* e *n*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 aprile 2021, depositato in cancelleria il 20 aprile 2021, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udita nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16 aprile 2021, depositato in cancelleria il 20 aprile 2021 e iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): «[n]ella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni» (comma 4); «[l]'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato» (comma 5); «[a]lla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse» (comma 6).

Così facendo, il legislatore regionale avrebbe esorbitato dalla sua competenza legislativa primaria in materia «urbanistica» e in materia di «tutela del paesaggio» attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ponendosi le citate disposizioni in contrasto con le seguenti norme statali di grande riforma economico-sociale: artt. 135, 140, comma 2, 143, 167 e 181 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); art. 3, commi 3 e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali); artt. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326; art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (d'ora in avanti: legge Galasso).

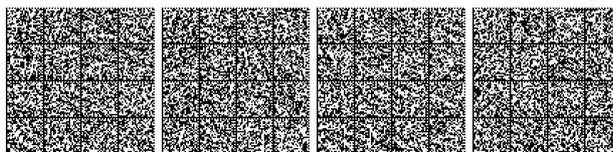
Le stesse disposizioni violerebbero inoltre, sotto vari profili, gli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m), e s), della Costituzione.

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri premette di avere in precedenza impugnato, con il ricorso iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2020, l'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, limitatamente ai commi 3, 4, 5, 6, lettera c) e d), 7, 8 e 9, e che successivamente la Regione è intervenuta con l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, sostituendo le disposizioni impugnate con i nuovi commi 1, 2 e 3 del riformulato art. 37. Ad essi ha tuttavia aggiunto i nuovi commi 4, 5 e 6, in materia di boschi e foreste, sui quali si incentrano le questioni proposte in questa sede.

Il ricorrente descrive poi l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, prendendo le mosse dal vincolo paesaggistico *ex lege* di boschi e foreste introdotto nel 1985 dalla legge Galasso (art. 1, primo comma, lettera g). Tale vincolo, riprodotto nell'art. 146, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), è attualmente previsto, con analoga portata precettiva, dall'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

Riferisce ancora il ricorrente che la Regione Siciliana si era dotata di una disciplina di tutela dei boschi e delle foreste in epoca precedente, con la legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), il cui art. 15, primo comma, lettera e) - nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal nuovo comma 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 - prevedeva che «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: [...] e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 dal limite dei boschi, delle fasce forestali e dai confini dei parchi archeologici».

Ulteriori disposizioni regionali a tutela di boschi e foreste venivano poi adottate, dopo l'entrata in vigore della legge Galasso, con la legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), il cui art. 10 - integralmente abrogato dal nuovo comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana



n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 - prevedeva: il divieto di nuove costruzioni «all'interno dei boschi e delle fasce forestali», nonché «entro una zona di rispetto [...] dal limite esterno dei medesimi» (comma 1), zona di estensione variabile da 50 a 200 metri in base alle superfici dei boschi (commi 1, 2 e 3), fatte salve alcune deroghe al vincolo d'inedificabilità e alcune precisazioni circa il suo ambito di applicazione (commi da 3-bis a 10 e 12); «in ogni caso», l'assoggettamento «di diritto» delle «zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3 [...] al vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497» (comma 11).

La Regione Siciliana avrebbe dunque esercitato la propria potestà legislativa in materia di tutela del paesaggio estendendo alle zone di rispetto il vincolo paesaggistico imposto su boschi e foreste dalla legge Galasso (art. 10, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996), vietando l'edificabilità di boschi, fasce forestali e zone di rispetto (art. 10, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996), e prescrivendo l'inserimento negli strumenti urbanistici del vincolo di arretramento delle costruzioni di almeno 200 metri dal limite dei boschi e delle fasce forestali (art. 15, primo comma, lettera e, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976).

Abolendo ora sia il vincolo paesaggistico *ope legis* sulle zone di rispetto esistente sin dal 1996, sia la tutela «sostanziale» di boschi, fasce forestali e zone di rispetto, il legislatore regionale avrebbe determinato un generale abbassamento del livello di protezione dei boschi e delle foreste, oltretutto in assenza del piano paesaggistico esteso a tutto il territorio siciliano, ciò che lascerebbe le zone di rispetto prive di disciplina d'uso.

1.2.- Sarebbero così violati, innanzitutto, l'art. 9 Cost. e l'art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

Secondo il ricorrente, la sottoposizione *ex lege* delle zone di rispetto a vincolo paesaggistico precisava la portata del vincolo stabilito dalla legge Galasso per i boschi e le foreste, sicché quello istituito dal legislatore regionale non costituiva un nuovo vincolo, ma un'estensione del vincolo minimo statale, secondo la logica «incrementale» propria della tutela paesaggistica, in base all'art. 9 Cost. La stessa Regione avrebbe inspiegabilmente revocato un vincolo operante da oltre venticinque anni, riducendo la tutela dei boschi e delle foreste, costituenti un bene giuridico di valore «primario» e «assoluto».

L'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, espressione della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Vietando modifiche della dichiarazione di notevole interesse pubblico nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano paesaggistico, detta norma esprimerebbe un principio generale di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici, derivante dalla loro natura meramente ricognitiva. Il valore paesaggistico dei beni sarebbe infatti conseguenza di loro qualità essenziali e intrinseche, che li rendono una categoria «originariamente» di interesse pubblico, sicché, al di fuori dei limitatissimi casi in cui tali caratteristiche vengano meno, ad essi non sarebbe applicabile la regola del *contrarius actus*.

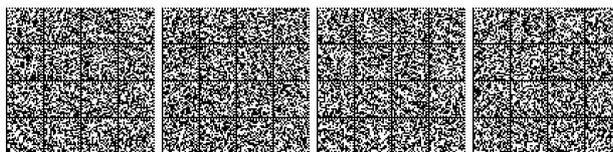
1.2.1.- Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 3 e 97 Cost.

Il ricorrente osserva che, ai sensi del nuovo comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nel territorio regionale si applica il d.lgs. n. 34 del 2018, recante il testo unico delle foreste e delle filiere forestali, che offre (al comma 3 dell'art. 3) una definizione «unitaria» e «indefettibile» di bosco. Ad essa, dunque, occorre fare riferimento per individuare il bene sottoposto a tutela paesaggistica *ope legis*, salva la facoltà delle regioni di integrare tale definizione, purché non sia diminuito il livello di tutela (art. 3, comma 4). Di conseguenza, l'individuazione di nuove aree boscate o ad esse assimilate ne comporta l'automatica e irrevocabile sottoposizione a tutela paesaggistica, mentre non avrebbe effetti l'individuazione da parte delle regioni di aree escluse dalla definizione di bosco, ove ciò riducesse il livello di tutela apprestato dalla disciplina statale.

La scelta della Regione Siciliana di sottrarre le zone di rispetto al vincolo paesaggistico già imposto per legge sarebbe irragionevole e contraddittoria, in quanto contrasterebbe, sia con la precedente normativa siciliana diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste, sia con l'impostazione di principio del testo unico delle foreste, che la stessa Regione ha reso applicabile al proprio territorio.

1.2.2.- Gli artt. 3, 9 e 97 Cost. sarebbero violati anche perché, ammettendo per ipotesi che un vincolo possa essere revocato, il conseguente abbassamento del livello di tutela del paesaggio non troverebbe comunque giustificazione nella cura di altri valori costituzionali, meritevoli di prevalere su quello paesaggistico. La revoca comporterebbe, inoltre, ulteriori irragionevoli conseguenze, quali l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica pendenti e la sopravvenuta mancanza di causa dei provvedimenti autorizzatori già rilasciati e delle sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici.

1.3.- L'eliminazione del vincolo paesaggistico amplierebbe, inoltre, l'area di applicazione del condono edilizio, consentendolo anche per opere altrimenti non condonabili.



Sarebbero così violati gli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., quest'ultimo per invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento penale», e l'art. 14, lettere *f*) e *n*), dello statuto speciale, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985 e all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, espressive delle potestà legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di tutela del paesaggio.

Le stesse previsioni costituzionali e statutarie sarebbero violate anche perché l'eliminazione del vincolo paesaggistico farebbe venir meno in radice «abusi paesaggistici che non sarebbero neppure sanabili» e il relativo trattamento sanzionatorio.

1.4.- Il ricorrente impugna l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 anche nella parte in cui ha soppresso la disciplina «sostanziale» di tutela dei boschi, delle fasce forestali e delle relative zone di rispetto. Essa, come visto, prevedeva il divieto di nuove costruzioni all'interno di tali aree (art. 10, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con le precisazioni e le deroghe di cui ai commi successivi) e l'obbligo per gli strumenti urbanistici di arretrare le costruzioni di almeno 200 metri dal loro limite, con esclusione delle zone omogenee A e B (art. 15, primo comma, lettera e, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976).

Tale disciplina avrebbe anticipato i contenuti della futura pianificazione paesaggistica, resa obbligatoria per tutto il territorio nazionale dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, svolgendo anche una funzione di salvaguardia del patrimonio boschivo, in attesa della pianificazione. Sotto questo profilo, la normativa regionale si sarebbe posta nel solco dell'art. 1-ter della legge Galasso, alla cui stregua le regioni, in attesa dell'elaborazione dei piani paesaggistici, possono imporre specifiche norme di salvaguardia, dirette, secondo il ricorrente, a vietare «qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica».

Considerato che i piani paesaggistici nel frattempo approvati nel territorio regionale (peraltro, solo da sette province siciliane su nove) stabiliscono autonome discipline d'uso per i boschi e le fasce forestali, ma non per le zone di rispetto, limitandosi a disporre al riguardo meri rinvii mobili all'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, il venir meno della normativa regionale di riferimento priverebbe le norme di attuazione dei piani provinciali del presupposto giuridico di operatività, creando un vuoto di tutela. Inoltre, i piani paesaggistici mancanti (relativi alle Province di Palermo e di Enna) potrebbero garantire, una volta approvati, solo la tutela dei boschi in senso stretto.

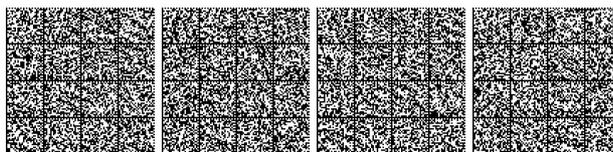
Pur avendo la facoltà di modificare la disciplina d'uso del paesaggio tutelato, la Regione non potrebbe tuttavia eliminarla in assenza di una compiuta pianificazione paesaggistica o in presenza di piani territoriali che rinviano al regime modificato o lo assumono a presupposto giuridico e operativo. Diversamente si determinerebbero: un abbassamento del livello di tutela del paesaggio irragionevole e arbitrario, con violazione degli artt. 3 e 9 Cost; l'inosservanza dell'obbligo della Regione di disciplinare il paesaggio, con violazione dell'art. 14, lettere *f*) e *n*), dello statuto speciale, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui ai citati artt. 135 e 143 cod. beni culturali, adottate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost; l'eliminazione della funzione di salvaguardia assicurata dalla disciplina d'uso, con violazione delle stesse competenze statutarie per contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale di cui al citato art. 1-ter della legge Galasso.

2.- Con atto depositato l'11 maggio 2021 si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Innanzitutto, la Regione osserva che, nonostante il ricorso colpisca letteralmente anche il nuovo comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, che «recepisce il testo unico in mater[ia] di foreste e filiere forestali», le censure investirebbero solo i nuovi commi 5 e 6 del citato art. 37, ai quali si dovrebbe dunque limitare l'esame di questa Corte.

2.2.- Nel merito, osserva che, mentre il vincolo paesaggistico sui boschi deriva dalla disciplina statale (art. 142, comma 1, lettera g, cod. beni culturali) e sussiste per la sola presenza di un bosco secondo la definizione fornita dal d.lgs. n. 34 del 2018, il vincolo sulle fasce forestali e sulle zone di rispetto «è, invece, proprio della legislazione regionale siciliana», non trovando tali aree «un compiuto inquadramento nell'ambito del testo unico sulla tutela dei boschi e delle foreste». Tali aree non rientrerebbero, dunque, fra quelle dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 136 e 140 cod. beni culturali, né fra quelle tutelate per legge, ai sensi dell'art. 142 del medesimo codice.

Di conseguenza, l'abrogazione dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 non produrrebbe alcuna diminuzione del livello di protezione dei boschi, come definiti dalle norme statali integralmente recepite nell'ordinamento regionale. Con essa la Regione mirerebbe invece ad «armonizzare la legislazione regionale ai principi statali, nell'esercizio della competenza statutaria esclusiva, [...] nel rispetto dei precetti costituzionali quali il principio di uguaglianza e il diritto di proprietà». Le disposizioni impugnate si conformerebbero «a un sistema di tutela in evoluzione, eliminando vincoli paesaggistici non contemplati e non in linea con la disciplina organica del settore».



In conclusione, non sarebbe ravvisabile alcuna violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle evocate norme del codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.3.- Quanto «al secondo profilo di illegittimità costituzionale», le censure sarebbero «lacunose e fuorvianti».

Il «procedimento di gestione del vincolo paesaggistico» avrebbe natura autonoma rispetto a quello di rilascio del condono edilizio, ancorché il suo atto conclusivo sia un presupposto del «titolo edilizio». Di conseguenza, le disposizioni impugnate dovrebbero essere valutate in relazione al tipo di beni sottoposti al vincolo, non rientranti fra quelli tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Il vincolo, dunque, in quanto non riconducibile all'ambito di applicazione dell'art. 140 cod. beni culturali, sarebbe revocabile.

Sulla scorta della giurisprudenza amministrativa, inoltre, l'esistenza del vincolo dovrebbe essere valutata al momento in cui si provvede sulla domanda di condono, a prescindere dall'epoca della sua introduzione o della sua abrogazione, in applicazione del principio *tempus regit actum*.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 22 marzo 2022 una memoria illustrativa in cui contesta la tesi della Regione dell'inerenza alla sua potestà legislativa in materia di paesaggio del potere di revocare il vincolo già apposto.

Secondo una logica «incrementale [...] delle tutele» conforme al carattere primario del bene ambientale (art. 9 Cost.), la competenza regionale potrebbe essere «spesa», infatti, solo per arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne ha l'autorità più vicina al territorio, e non per ridurlo.

La scelta del legislatore siciliano del 1996 di proteggere le zone contermini ai boschi, al fine di salvaguardarne la continuità, avrebbe attratto tali zone nella categoria dei boschi e delle foreste, ora protetta dall'art. 142, comma 1, lettera *g*), cod. beni culturali. Una volta riconosciuto l'interesse paesaggistico del bene, il vincolo non sarebbe revocabile nemmeno dal legislatore, per la sua natura meramente ricognitiva delle qualità intrinseche del bene tutelato, che non possono venire meno se non per la perdita degli elementi materiali che ne connotano il valore paesaggistico.

Considerato in diritto

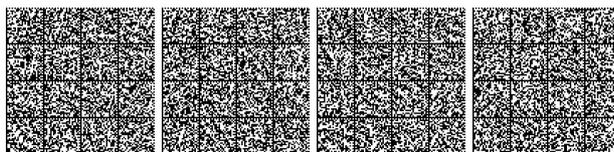
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): «[n]ella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni» (comma 4); «[l] articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato» (comma 5); «[a]lla lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali *e*” sono soppresse» (comma 6).

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe esorbitato dalla sua competenza primaria in materia «urbanistica» e nella materia «tutela del paesaggio», attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14, lettere *f*) e *n*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), in quanto le citate disposizioni contrasterebbero con varie norme statali di grande riforma economico-sociale.

Le stesse disposizioni violerebbero inoltre, sotto vari profili, gli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*), *m*), e *s*), della Costituzione.

2.- In via preliminare occorre ripercorrere, anche sulla scorta del contenuto del ricorso, l'evoluzione del quadro normativo, statale e regionale siciliano, in tema di tutela paesaggistica di boschi e foreste.

Come noto, i «territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico con l'art. 1, primo comma, lettera *g*), del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (d'ora in avanti: legge Galasso). Il vincolo stesso - poi trasfuso nell'art. 146, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che ha abrogato e sostituito la legge Galasso - è ora contenuto all'art. 142, comma 1, lettera *g*), 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), alla cui stregua «[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle



disposizioni di questo Titolo: [...] i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227», recante «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57».

La definizione di bosco originariamente contenuta nel citato art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001 è confluita ora nell'art. 3 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il quale equipara i termini «bosco, foresta e selva» (comma 1) e distingue a seconda che la definizione stessa riguardi materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 3) o delle regioni (comma 4). In relazione alle prime, sono definite bosco «le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento» (comma 3). Mentre per le seconde è facoltà delle regioni adottare, «per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, [...] una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita» (comma 4).

Per quanto riguarda la Regione Siciliana, essa si era dotata già in epoca precedente alla legge Galasso di una propria disciplina di tutela dei boschi e delle foreste con la legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), il cui art. 15, primo comma, lettera e) - nel testo originario - prevedeva che «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: [...] e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 dal limite dei boschi, delle fasce forestali e dai confini dei parchi archeologici».

Ulteriori disposizioni regionali a tutela di boschi e foreste venivano poi adottate, dopo l'entrata in vigore della legge Galasso, con la legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione). In particolare, il suo art. 10 - integralmente abrogato dal nuovo comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 - prevedeva il divieto di nuove costruzioni «all'interno dei boschi e delle fasce forestali» (queste ultime, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 sono assimilate ai boschi, se aventi «larghezza media non inferiore a 25 metri»), nonché «entro una zona di rispetto [...] dal limite esterno dei medesimi» (comma 1), zona di estensione variabile da 50 a 200 metri in base alle superfici dei boschi (commi 1, 2 e 3), fatte salve alcune deroghe al vincolo d'inedificabilità e alcune precisazioni circa il suo ambito di applicazione (commi da 3-bis a 10 e 12), fermo restando, in ogni caso, l'assoggettamento «di diritto» al vincolo paesaggistico delle «zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3 (comma 11)».

3.- In questo più generale contesto normativo, le norme regionali impugnate - costituite dai nuovi commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 - dispongono rispettivamente: l'applicabilità nella Regione della disciplina organica statale dei boschi e delle foreste contenuta nel testo unico in materia di foreste e di filiere forestali approvato con il d.lgs. n. 34 del 2018 (comma 4), l'abrogazione integrale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 (comma 5) e l'eliminazione di alcune parole dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 (comma 6).

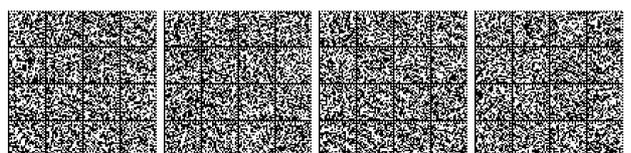
Di queste due ultime previsioni abrogatrici, in particolare, la prima, sopprimendo il citato art. 10, elimina sia il vincolo paesaggistico sulle «zone di rispetto» dal limite esterno di boschi e fasce forestali (comma 11 dell'art. 10), sia il divieto di «nuove costruzioni» all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto (commi 1, 2 e 3 dell'art. 10); la seconda, sopprimendo le parole «dal limite dei boschi, delle fasce forestali e», nell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976, fa sì che gli strumenti urbanistici generali non debbano più prevedere l'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai confini dei boschi e delle fasce forestali, arretramento che resta ora previsto solo dai confini dei parchi archeologici.

Il ricorso del Governo investe i commi 5 e 6 con le medesime censure, che possono pertanto essere esaminate congiuntamente.

4.- Per quanto riguarda il comma 4 - che dispone l'applicabilità nella Regione della disciplina statale dei boschi e delle foreste - la Regione Siciliana ha eccepito l'inammissibilità della relativa impugnazione in quanto le censure svolte nel ricorso riguarderebbero esclusivamente i nuovi commi 5 e 6 dello stesso articolo.

L'eccezione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare «che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla



normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

Il ricorso è del tutto privo di argomenti a sostegno del gravame proposto contro il citato comma 4, vertendo le ragioni di censura sulle norme abrogatrici contenute nei successivi commi 5 e 6. Né, del resto, da tali ragioni è possibile desumere alcunché circa l'esistenza di un nesso che dovrebbe giustificare, nel caso di accoglimento, la caducazione anche del comma 4.

Le questioni relative al comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, sono pertanto inammissibili per difetto di motivazione.

5.- Il merito investe dunque i commi 5 e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, che il Governo impugna con l'obiettivo di evitare l'eliminazione della disciplina regionale di maggior rigore a tutela dei boschi disposta dalle norme abrogatrici impugnate. Si deve osservare al riguardo che, in effetti, stante la natura meramente abrogatrice di queste ultime, l'eventuale accoglimento delle questioni proposte comporterebbe la reviviscenza delle norme regionali abrogate, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 220 del 2021 e n. 7 del 2020).

Seguendo l'ordine del ricorso, vanno esaminate innanzitutto le questioni riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto, che si appuntano sul comma 5, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996. Di seguito, saranno esaminate le censure riguardanti la soppressione della disciplina sull'inedificabilità all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto, operata dal comma 5, nella parte in cui abroga i restanti commi del citato art. 10, nonché dal comma 6, parzialmente abrogativo dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976.

5.1.- Le censure riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto si incentrano, in un loro primo gruppo, sull'asserita violazione dell'art. 9 Cost. e dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale per contrasto della scelta regionale con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali. Una disciplina che rimodula il vincolo paesaggistico imposto *ex lege* da quasi venticinque anni, limitandolo ai soli boschi, con esclusione delle relative zone di rispetto, violerebbe, secondo il ricorrente, il «principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici» e determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela dei boschi e delle foreste.

Allo stesso gruppo di censure può essere ricondotta la lamentata violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per irragionevolezza e contraddittorietà della disposizione impugnata, in quanto si porrebbe in contrasto sia con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste, sia con l'impostazione di principio del testo unico contenuto nel d.lgs. n. 34 del 2018 (art. 3, commi 3 e 4), ritenuto applicabile dalla stessa Regione al proprio territorio.

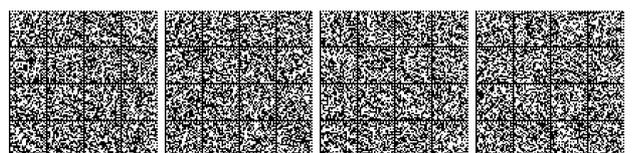
Sempre nel medesimo contesto, il ricorrente ravvisa un'ulteriore violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., derivante dal fatto che l'abbassamento del livello di tutela non sarebbe giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico, comporterebbe l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica pendenti e renderebbe irragionevolmente privi di causa sia i provvedimenti autorizzatori già rilasciati che le sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici.

Nessuna di tali censure è fondata.

5.1.1.- Non lo è innanzitutto quella concernente la violazione della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio (art. 14, lettera n, dello statuto speciale), che si basa sull'assunto del contrasto della disposizione che elimina il vincolo sulle zone di rispetto dei boschi con un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto dal ricorrente alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali.

Tale disposizione, là dove, al secondo periodo del comma 2, stabilisce che la specifica disciplina dettata con il provvedimento di apposizione del vincolo «costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo», esprimerebbe, a giudizio del ricorrente, l'anzidetto principio generale, operante non solo per i piani ma per lo stesso legislatore regionale, per cui i vincoli paesaggistici, una volta apposti, non potrebbero più essere revocati.

Un siffatto principio, tuttavia, non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione *ex lege* di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggi-



stico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi. Solo per questa ipotesi, e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi.

Tutt'affatto diversa è l'ipotesi della dichiarazione di vincolo *ex lege*, frutto non di una valutazione singolare e operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura lato sensu politico-discrezionale e operato in via generale e astratta, dei caratteri di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni: per una determinazione di questo tipo un divieto di revocabilità non solo non può essere desunto dalla disposizione che regola una fattispecie profondamente diversa, per portata e natura dell'apprezzamento che ne sta alla base, ma finirebbe per comportare un'ingiustificata e potenzialmente irragionevole restrizione degli spazi di scelta del legislatore in materia. Anzi, l'estensione alla legge di una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela - secondo la logica «incrementale delle tutele» menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost. - e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse.

5.1.2.- Non sono fondate nemmeno le altre questioni - che, per il loro carattere sostanzialmente unitario, possono essere trattate congiuntamente - con cui il ricorrente lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del paesaggio (artt. 3 e 9 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Le indicate censure muovono tutte, nella sostanza, dal medesimo erroneo presupposto dell'esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale.

Quanto a questa seconda ipotesi, ad escludere la fondatezza della censura valgono le stesse ragioni esposte sopra trattando della pretesa irrevocabilità dei vincoli già imposti (punto 5.1.1.), alle quali si rinvia.

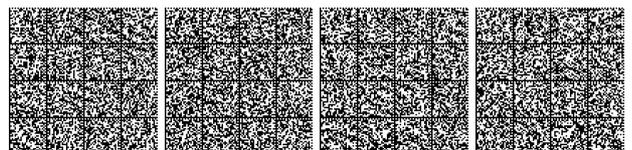
Quanto invece al necessario rispetto del livello minimo di tutela e di conservazione dei boschi e delle foreste assicurato dalla normativa statale, si deve escludere che la legge regionale siciliana lo riduca. Le zone di rispetto dei boschi non possono, infatti, essere ricondotte all'ambito di applicazione della normativa statale per la semplice ragione che non rientrano nell'oggetto della protezione riservata dalla legge dello Stato, essendo esse, per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste - come individuati sulla base della definizione fornita dal d.lgs. n. 34 del 2018 - per i quali solo opera il vincolo paesaggistico contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

Né, del resto, si può ritenere che tali zone di rispetto concorrano a definire il regime protezionistico costituente il livello minimo di tutela dei boschi definito dalla legge statale. L'assenza, nella normativa statale, dell'istituto stesso della zona di rispetto dal limite esterno dei boschi porta a ritenere estraneo a tale regime il meccanismo previsto dalla legge regionale e a ritenere la relativa regolazione nella piena disponibilità dello stesso legislatore regionale. Da questo punto di vista, dunque, si deve concludere che l'abrogazione dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa regionale primaria in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

5.1.3.- Con un secondo gruppo di censure il ricorrente contesta la medesima previsione abrogatrice in quanto estenderebbe l'area di applicazione del condono edilizio, che sarebbe consentito ora anche per opere altrimenti non condonabili. Ne risulterebbero violati gli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., quest'ultimo per invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento penale», e ancora l'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, espressive delle potestà legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Le stesse previsioni costituzionali e statutarie sarebbero violate anche perché l'eliminazione del vincolo paesaggistico farebbe venir meno in radice la configurabilità di abusi paesaggistici di per sé non sanabili e il relativo trattamento sanzionatorio, in contrasto con le interposte norme di grande riforma economico-sociale desumibili dagli artt. 167 e 181 cod. beni culturali.

Nemmeno tali questioni sono fondate.



La disposizione censurata è stata assunta - al pari di quella che essa abroga, che aveva vincolato le zone di rispetto di boschi e foreste - in osservanza dei limiti dei poteri di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio, come definiti dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 117 del 2015, n. 290 del 2009 n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004). Essa non incide, infatti, né sulle scelte di principio relative all'an, al quando e al quantum della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi, limitandosi a concorrere, come è consentito alla regione nell'esercizio delle sue competenze statutarie in materia, alla più precisa definizione *secundum legem* dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale (sentenze n. 178 e n. 2 del 2019, n. 46 del 2014 e n. 63 del 2012). L'eliminazione del vincolo sulle aree in esame, dunque, non allarga di per sé l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, né invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si può osservare ancora che, essendo la disposta abrogazione destinata ad operare, per regola generale, solo pro futuro, i suoi eventuali effetti sui procedimenti amministrativi di condono ancora pendenti non deriverebbero dalla sua supposta "retroattività", come lamenta il ricorrente, ma, se del caso, dal principio *tempus regit actum*, in applicazione del quale l'amministrazione valuta l'esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 giugno 1999, n. 20).

5.1.4.- In conclusione, va dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui prevede l'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996.

5.2.- L'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 è impugnato anche nella parte in cui, con i nuovi commi 5 e 6 del sostituito art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, ha soppresso la previgente disciplina sostanziale di protezione dei boschi e delle fasce forestali, oltre che delle relative zone di rispetto, queste ultime, peraltro, a loro volta eliminate dallo stesso art. 12, come appena visto.

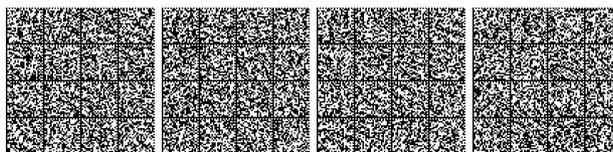
Tale disciplina prevedeva il divieto di nuove costruzioni all'interno delle suddette aree (art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in particolare commi 1, 2 e 3, con le precisazioni e le deroghe di cui ai commi successivi) e l'inserimento negli strumenti urbanistici comunali dell'obbligo di arretrare le costruzioni di almeno 200 metri dal limite dei boschi e delle fasce forestali (art. 15, primo comma, lettera e, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976).

Secondo il ricorrente, le norme regionali abrogate avevano, fra le altre, la funzione di anticipare i contenuti della pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale in base agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e operavano dunque come misure di salvaguardia del patrimonio boschivo in attesa della disciplina di protezione specifica disposta con la prescritta pianificazione. Sotto questo profilo, le norme stesse si sarebbero poste nel solco dell'art. 1-ter della legge Galasso, alla cui stregua le regioni, in attesa dell'elaborazione dei piani paesaggistici, possono imporre specifiche norme di salvaguardia, dirette a vietare «qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica». Lo stesso ricorrente ricorda, al riguardo, come i piani paesaggistici nel frattempo approvati in Sicilia riguardino solo sette delle nove province siciliane, cosicché il venir meno della cennata disciplina sostanziale priverebbe di qualsiasi forma di protezione le aree stesse. Sottolinea, inoltre, che gli stessi piani approvati non contengono autonome discipline d'uso per le aree vincolate, limitandosi a rinviare all'(ora abrogato) art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con la conseguenza che, venuta meno quest'ultima disposizione, le norme di attuazione del piano resterebbero sostanzialmente prive di contenuto.

Tutto ciò si risolverebbe: in un irragionevole e arbitrario abbassamento del livello di tutela del paesaggio, con violazione degli artt. 3 e 9 Cost., e nel contrasto della disciplina censurata, sia con l'obbligo di pianificazione paesaggistica, espresso nelle norme di grande riforma economico-sociale contenute ai citati artt. 135 e 143 cod. beni culturali, sia con quello di assicurare la salvaguardia nelle more dell'adozione del piano, oggetto della norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 1-ter della legge Galasso.

5.2.1.- Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, per contrasto con gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali e in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Scopo della normativa abrogata era, all'evidenza, di offrire protezione sostanziale ai boschi e alle fasce boschive della Regione, oltre che alle zone di rispetto, attraverso la fissazione di regole rigorose di inedificabilità dei beni boschivi, per un verso, e, per altro verso, attraverso la prescrizione del rispetto da parte degli strumenti urbanistici comunali di limiti minimi di arretramento delle costruzioni dal confine dei boschi e delle fasce forestali. L'eliminazione di tale regime di tutela sostanziale, destinato a operare anche in assenza di pianificazione paesaggistica e comun-



que condizionante anche quest'ultima, comporta l'illegittimità costituzionale della normativa che la dispone, per due distinti ordini di ragioni, entrambi riconducibili allo svuotamento, in sua assenza, di adeguate forme di protezione concreta dei beni paesaggistici in questione.

Innanzitutto, la soppressione dei limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli, per gli strumenti urbanistici comunali, di arretramento dal confine di tali aree fa sì che, nelle more dell'approvazione dei piani paesaggistici, non sussistano più limiti generali di sorta al loro possibile utilizzo edificatorio e che la loro protezione si riduca alla mera necessità formale di un'autorizzazione (prescritta dall'art. 146 cod. beni culturali). Se è vero, infatti, che il momento autorizzativo costituisce di per sé un presidio di controllo del rispetto delle caratteristiche naturali dei beni in questione, non vi è dubbio che l'assenza di condizioni e limiti sostanziali a monte, atti a vincolare il prescritto provvedimento puntuale, comporta seri rischi di compromissione dei valori paesaggistici a causa del minor grado di resistenza a non imprevedibili pressioni sull'autorità preposta al suo rilascio e, come paventato dalla difesa erariale, sugli stessi enti locali nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici.

Da questo primo punto di vista, il riscontrato vuoto di tutela si collega al fatto che il territorio siciliano risulta, come detto, ancora oggi in parte non pianificato paesaggisticamente - nonostante il lungo tempo trascorso dall'introduzione del relativo obbligo per l'intero territorio nazionale - sicché le norme abrogate costituivano una sorta di disciplina di salvaguardia sostanziale, il cui venir meno fa sì che le aree sprovviste di piano non siano più al riparo dai rischi di un indiscriminato utilizzo edificatorio.

Ciò chiarito, l'illegittimità costituzionale di un intervento normativo che elimina il regime destinato ad operare in attesa dell'approvazione del necessario piano paesaggistico non è da ricondurre, come sostiene la difesa erariale, alla violazione dell'art. 1-ter della legge Galasso, che prevede la possibilità per le regioni di disporre con legge, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, un generale divieto di edificazione del territorio fino all'adozione dei piani, e da cui pure si desume una precisa sollecitazione alle regioni stesse a intervenire con urgenza. Essa trova invece la sua ragione direttamente nello stesso obbligo di pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, in applicazione di quanto questa Corte ha già avuto occasione di affermare, a proposito del fatto che, in attesa della sua approvazione, «è necessario salvaguardare “la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)” (sentenza n. 74 del 2021)» (sentenza 219 del 2021).

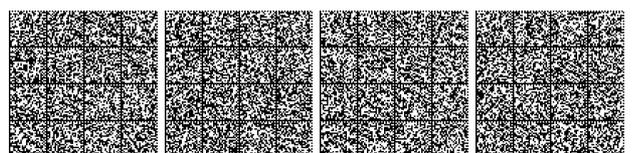
Se, dunque, la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, l'eliminazione delle regole minime di limitazione dell'uso edificatorio delle aree a bosco contenute nella normativa siciliana abrogata contrasta con le ricordate norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (artt. 135 e 143 cod. beni culturali) che definiscono i termini, i contenuti e le finalità dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, delineandone la portata sostanziale.

Quanto appena osservato su tale portata dell'obbligo di pianificazione consente di mettere in evidenza un'ulteriore ragione di illegittimità costituzionale della norma censurata, riferibile, questa volta, allo stesso territorio oggetto di pianificazione paesaggistica.

A causa delle particolari modalità con cui i piani paesaggistici vigenti in Sicilia regolano nella sostanza l'uso dei beni protetti, infatti, ai medesimi rischi paventati per le aree boschive non ancora pianificate - come conseguenza dell'eliminazione dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 e dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 - non sfuggono, in realtà, nemmeno le aree già pianificate. Le norme di attuazione di tali piani, invero, non contengono regole sostanziali sull'uso edificatorio delle aree a bosco, ma si limitano a rinviare (con formule sostanzialmente analoghe, che manifestano la natura mobile del rinvio) a quanto previsto dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, sicché l'abrogazione dei riferimenti normativi primari determina - con il venir meno del divieto di nuove costruzioni nelle aree protette - la sopravvenuta inoperatività della normativa d'uso definita in sede di pianificazione e, con essa, anche in questo caso, lo svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio, e dunque, per le ragioni esposte sopra, la violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, considerato nella sua valenza sostanziale.

6.- In conclusione, l'impugnato art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 esorbita dalla competenza legislativa primaria prevista all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e viola, al contempo, gli artt. 3 e 9 Cost.

Poiché le ragioni di illegittimità costituzionale esposte trovano il loro presupposto nel vincolo paesaggistico delle aree interessate, è necessaria infine una precisazione sul regime delle zone di rispetto dei boschi di cui al comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996: essendo per esse il vincolo venuto meno per autonoma scelta della Regione Siciliana (vedi il precedente punto 5.1.), la rilevata illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le anzidette zone di rispetto.



Pertanto, assorbite le altre censure, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, nonché l'illegittimità costituzionale del comma 6 dello stesso art. 37.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), con riferimento ai boschi e alle fasce forestali;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, promosse, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), 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, il 26 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 136

Sentenza 22 marzo - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Contributo di solidarietà a carico degli assegni di reversibilità, variamente articolato nel corso del tempo - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale prevista dallo statuto speciale, nonché della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione sull'ammontare del 20 per cento - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione sull'ammontare del 20 per cento - Limite al cumulo di assegni vitalizi con altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità - Contributo di solidarietà a carico degli assegni di reversibilità, variamente articolato nel corso del tempo - Denunciata irragionevolezza e dei principi, anche convenzionali, del legittimo affidamento e di certezza del diritto - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione sull'ammontare del 20 per cento - Limite al cumulo di assegni vitalizi con altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità - Denunciata violazione del divieto di frapporre impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, artt. 2 e 4; legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6, art. 15; legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4, art. 3, aggiuntivo dell'art. 4-bis alla legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 38, 53, 42, 64, 66, 68, 69, 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

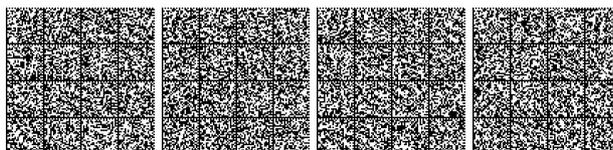
Presidente: Giuliano AMATO;

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», dell'art. 15 della legge della Regione Trentino-



Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), dell'art. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), promossi dal Tribunale ordinario di Trento con due ordinanze, del 22 aprile 2020 e del 9 giugno 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 123 del registro ordinanze 2020 e al n. 139 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di S. B., della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, di N. T., nonché l'atto di intervento di H. F.;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per N. T., Maurizio Paniz per S. B., Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

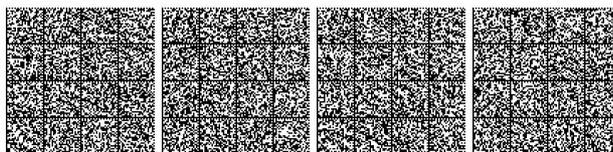
1.- Con ordinanza iscritta al numero 123 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 42, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 disponeva che «[a] decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, e di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'articolo 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige)».

Il successivo art. 3 disponeva che «1. Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni, l'assegno erogato dal Consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. 2. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal Consiglio regionale è tenuto a dichiarare all'Ufficio di Presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità, o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. 3. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebitato in base alle comuni procedure».

Entrambe le disposizioni sono state abrogate dall'art. 2, comma 2, della legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 novembre 2019, n. 7 (Rideterminazione degli assegni vitalizi e di reversibilità secondo il metodo di calcolo contributivo).

Il rimettente riferisce di essere stato adito da S. B., titolare di vitalizio a carico del Consiglio regionale dal 15 marzo 2013, il quale aveva convenuto in giudizio quest'ultimo unitamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per ottenere l'accertamento del proprio diritto alla corresponsione dell'assegno senza le decurtazioni operate in applicazione delle norme censurate, con conseguente condanna in tal senso.



Dopo l'esperimento di regolamento preventivo di giurisdizione, in esito al quale la Corte di cassazione aveva confermato la giurisdizione ordinaria, il giudice *a quo* aveva sollevato incidente di costituzionalità relativamente alla medesima normativa, definito nel senso della manifesta inammissibilità con l'ordinanza n. 111 del 2019 di questa Corte.

Il rimettente solleva le descritte questioni di legittimità costituzionale a seguito dell'avvenuta riassunzione del giudizio principale.

1.1.- A suo avviso, le disposizioni censurate contrasterebbero con «il principio della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento», riconducibile agli artt. 2, 3 e 97 Cost., «in quanto elemento essenziale dello Stato di diritto ed espressione, da un lato, del principio di uguaglianza dinanzi alla Legge; dall'altro, del principio di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dall'agire, e ciò anche da parte della P.A. che deve improntare la propria condotta a canoni di lealtà e di imparzialità», nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, «in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti».

Secondo il rimettente, sebbene il principio dell'affidamento non abbia valenza assoluta, le disposizioni normative retroattive, quali sarebbero quelle denunciate, non potrebbero trasmodare in una regolamentazione irrazionale, incidendo su situazioni sostanziali di natura patrimoniale fondate sulla legislazione precedente, rendendosi necessario al riguardo un rigoroso scrutinio di ragionevolezza - e non di mera mancanza di arbitrarietà - valutando le motivazioni a sostegno dell'intervento legislativo, anche alla luce delle circostanze di fatto e del contesto in cui esso è maturato, il tempo trascorso dal momento di definizione dell'assetto regolatorio alterato, la prevedibilità della modifica retroattiva e la proporzionalità dell'iniziativa.

Nella fattispecie, il legislatore regionale non avrebbe adottato alcuna specifica motivazione a sostegno dell'intervento riduttivo, limitandosi a indicare, nell'intitolazione della legge, una generica esigenza di contenimento della spesa pubblica, considerata inidonea a fondarne la legittimità. Al contempo, l'attore nel giudizio principale, che aveva iniziato a percepire l'assegno vitalizio da ben oltre un anno, aveva terminato il proprio mandato elettivo in seno al Consiglio regionale (svolto dal 1988 al 1994) da venti anni, senza poterne prevedere, a distanza di così tanto tempo, il sostanziale ed evidentemente sproporzionato azzeramento, nemmeno in relazione al godimento del vitalizio erogato dalla Camera dei deputati, poiché l'eventualità dello svolgimento di mandati parlamentari da parte di coloro che avrebbero goduto di quello dipendente dal mandato di consigliere era espressamente contemplata dalla normativa regionale di riferimento.

Inoltre, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., in quanto i vitalizi regionali risponderebbero alla medesima *ratio*, propria dell'indennità, di «sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica» e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza.

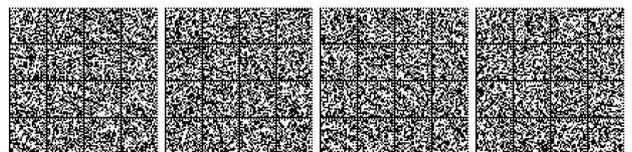
Infine, gli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 violerebbero l'art. 117 Cost., in quanto l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), attribuirebbe alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol una potestà legislativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale a essi addetto, che non comprenderebbe la possibilità di incidere sui vitalizi, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, che, peraltro, avrebbe sì chiamato le Regioni a interventi riduttivi, ma salvaguardando i trattamenti in corso di erogazione (art. 2, comma 1, lettera m, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213).

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce che l'attore, ex consigliere della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e, in ragione di ciò, già percettore di un assegno vitalizio di euro 3.543,86 lordi mensili, avrebbe dapprima subito, come da nota del 23 luglio 2014, in virtù dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, una decurtazione di euro 708,77 con decorrenza dal mese di luglio del 2014 e, successivamente, con decreto 26 settembre 2014, in applicazione dell'art. 3 della medesima legge regionale, la riduzione dell'assegno vitalizio regionale a euro 139,03, pari alla differenza tra il previsto tetto di euro 9.000,00 lordi mensili e il vitalizio di euro 8.860,97 lordi mensili percepito quale ex parlamentare, avendo svolto cinque mandati quale deputato.

A fronte di una domanda di accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio senza decurtazioni e di condanna al pagamento di quanto dovuto a tale titolo per l'intero, l'accoglimento o il rigetto della pretesa dipenderebbe dalla fondatezza o meno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.- Con atti dal contenuto coincidente, si sono costituiti in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate.

Anzitutto, permarrebbero le ragioni d'inammissibilità evidenziate nell'ordinanza n. 111 del 2019 di questa Corte, cui il rimettente non avrebbe posto rimedio, con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza.



In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, atteso che il giudice *a quo* non avrebbe considerato che, già prima dell'ordinanza di rimessione, le disposizioni censurate sono state abrogate dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, e che l'art. 1, commi da 965 a 967, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), avrebbe imposto il ricalcolo con metodo contributivo degli assegni vitalizi in corso di erogazione, con ciò venendo meno il carattere permanente e irreversibile dell'intervenuta riduzione, profilo di rilievo centrale nelle censure articolate dal rimettente.

Ancora, le questioni sollevate sarebbero inammissibili in quanto generiche e indeterminate, poiché con esse si mirerebbe all'eliminazione di un inesistente carattere retroattivo della legge - che viceversa disporrebbe una riduzione pro futuro di benefici relativi ai rapporti di durata - con correlativa impossibilità di «esercizio del diritto di difesa».

In subordine, la Regione e il Consiglio regionale eccepiscono l'irrelevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, atteso che nel giudizio *a quo* sarebbe contestata la «rideterminazione dell'assegno vitalizio mediante applicazione del limite al cumulo in applicazione dell'art. 3, non mediante la riduzione dell'assegno vitalizio in applicazione dell'art. 2, che è assorbita dalla prima operazione. Sicché l'art. 2 non ha trovato e non è destinato a trovare applicazione nel giudizio *a quo*», alla luce dell'intervenuta abrogazione.

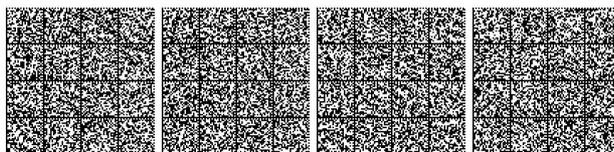
Infine, sarebbero inammissibili le questioni genericamente sollevate in riferimento all'art. 117 Cost., poiché il rimettente non avrebbe indicato la competenza statale violata dalla legge regionale.

Sempre in via preliminare, la Regione e il Consiglio regionale sostengono che il *thema decidendum* non possa includere anche la violazione degli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, non trattandosi di «domande rivolte a codesta Corte»; in subordine, si tratterebbe di censure inammissibili, perché insufficientemente argomentate, o manifestamente infondate, in quanto i parametri evocati sarebbero inconferenti rispetto alle norme denunciate.

Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost. non sarebbero fondate, poiché dai principi dell'affidamento e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici non potrebbe derivare alcuna pretesa all'immutabilità della disciplina legislativa dei rapporti intersoggettivi di durata: essa non potrebbe consistere né in un diritto fondamentale della persona (art. 2 Cost.) né in un riflesso del principio di buon andamento, mentre sarebbe necessario che la funzione legislativa possa conformare tali rapporti secondo le concrete esigenze e circostanze che si pongono nel corso del tempo, anche in termini di concretizzazione dei doveri inderogabili di solidarietà sociale che costituiscono il risvolto del riconoscimento dei diritti della persona di cui all'art. 2 Cost. e il fondamento del programma di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Quanto all'evocazione del principio di ragionevolezza a sostegno del divieto di regolazione retroattiva, esso non sarebbe pertinente, poiché nel presente caso non vi sarebbe applicazione retroattiva di norme.

Peraltro, quand'anche la censura fosse diretta a evidenziare l'irragionevolezza delle disposizioni in quanto volte a prevedere una modifica peggiorativa dei trattamenti di durata, essa non sarebbe comunque fondata, atteso che difetterebbe la configurabilità di un affidamento sull'immutabilità dei trattamenti medesimi, suscettibili di alterazione in senso sfavorevole da parte del legislatore, a maggior ragione quando la loro determinazione sia regolata da una disciplina dettata proprio dai destinatari degli stessi. Inoltre, nell'ambito in considerazione, la discrezionalità del legislatore sarebbe particolarmente estesa - anche alla luce della non assimilabilità dei vitalizi ai trattamenti pensionistici, viste le condizioni privilegiate che ne consentono il godimento - e, a fondamento della scelta legislativa, sussisterebbe la necessità di soddisfare indefettibili esigenze di bilancio e di equità sociale, evidenziate dalla relazione al disegno di legge, che costituirebbero «imperativi costituzionalmente rilevanti», a prescindere dalla situazione finanziaria del bilancio del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Con particolare riferimento all'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, la ragionevolezza dell'intervento si desumerebbe sia dal fatto che tale disposizione si pone in continuità con altre previsioni di legge adottate in passato dalla Regione per porre limiti al cumulo del vitalizio regionale con altri vitalizi pubblici (viene evocato l'art. 4, comma 11, della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2, recante «Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige»), sia dal fatto che, «a fronte di erogazioni della medesima natura non sussist[ono] ragioni per destinare ulteriori risorse pubbliche alla stessa finalità, essendo tali finalità già integralmente soddisfatte dagli altri assegni vitalizi». Peraltro, il tetto massimo mensile fissato dal legislatore regionale in euro 9.000 lordi garantirebbe comunque «una indennità idonea a compensare lo svolgimento di ogni tipo di servizio onorario prestato» e soddisferebbe «qualunque forma di esigenza latamente previdenziale», oltretutto con un trattamento maturato a seguito di condizioni particolarmente favorevoli e determinato attraverso un meccanismo che ne consentirebbe la rimodulazione al rialzo, come sarebbe concretamente avvenuto nella fattispecie, a seguito della riduzione del vitalizio parlamentare.



Infine, non sarebbero fondate né le censure di violazione dell'art. 42 Cost., in quanto inapplicabile alle prestazioni obbligatorie, né quelle formulate in riferimento agli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., parametri riferibili ai membri delle Camere e non a quelli del Consiglio regionale, la cui violazione, inoltre, sarebbe esclusa dal fatto che, in ogni caso, la necessità di «sterilizzazione degli impedimenti economici alle cariche elettive» non sarebbe in alcun modo pregiudicata dalle norme contestate, che garantirebbero un congruo emolumento.

3.- Si è costituito in giudizio S. B., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo* e rinviando lo svolgimento dei propri argomenti difensivi a successiva memoria illustrativa.

4.- È intervenuto in giudizio H. F., anch'egli titolare di assegno vitalizio regionale ridotto in applicazione delle disposizioni censurate e parte in causa in analogo contenzioso pendente davanti al Tribunale di Trento.

A suo avviso, l'ammissibilità del proprio intervento deriverebbe dalla già avvenuta riunione del giudizio incidentale originato dalle domande svolte da S. B., oggi riproposto, con quello scaturito dalle analoghe pretese da lui stesso vantate dinanzi al medesimo Tribunale, entrambi definiti con l'ordinanza n. 111 del 2019 di questa Corte.

Tanto premesso, l'intervenuto sostiene che il rimettente abbia emendato i difetti motivazionali che avevano dato luogo alla precedente pronuncia di manifesta inammissibilità delle questioni sollevate e che esse, nel merito, siano fondate.

A quest'ultimo proposito, la consistenza e la permanenza delle riduzioni operate dalle disposizioni censurate a mero beneficio della finanza pubblica, peraltro a fronte di una contribuzione di ammontare non irrilevante, violerebbero il principio del legittimo affidamento presidiato dai parametri evocati dal rimettente, ivi incluso l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, rispetto alle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, e in combinato disposto con l'art. 11 Cost., trattandosi di principio del diritto eurounitario.

Inoltre, le disposizioni violerebbero le competenze statali in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) - cui ricondurre i rapporti intersoggettivi privatistici e la salvaguardia della proprietà privata - e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), atteso che il principio espresso dall'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, nell'incentivare una riduzione dei vitalizi regionali, farebbe salvi quelli in corso di erogazione.

5.- In prossimità dell'udienza S. B., la Regione e il Consiglio regionale hanno depositato delle memorie illustrative.

S. B., dopo aver confermato la ricostruzione operata dal rimettente in merito all'applicazione di entrambe le misure riduttive previste dalla normativa censurata, ha sostenuto la violazione degli artt. 2, 3, 10, 42, 51, 64, 66, 68, 69 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Ciò alla luce della mancata considerazione della data di maturazione dei trattamenti, dei mandati consiliari svolti, delle riduzioni operate in epoca di poco precedente - che hanno anche riguardato i vitalizi dovuti in ragione dell'attività di parlamentare nazionale - e della concomitante applicazione dei contributi di solidarietà, nonché della mancata previsione di gradualità, temporaneità e mitigazione delle misure, foriere di un sostanziale azzeramento dell'assegno - con portata di fatto espropriativa fondata sul mero interesse finanziario - e di una correlata vanificazione della contribuzione versata. Di qui la violazione dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto - trattandosi di misure ingiustificate, sia economicamente che alla stregua dell'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, oltre che irragionevoli, discriminatorie e sproporzionate, trasmodate in una regolamentazione irrazionale di un assetto ormai consolidato, la cui modifica in peius non era prevedibile - e del principio di libero accesso alle cariche elettive, essendovi frapposto un impedimento economico, in violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51 Cost.

La Regione e il Consiglio regionale, nella loro memoria illustrativa, oltre a eccepire l'inammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato da H. F., hanno rimarcato l'incompleta ricostruzione del contesto normativo e, segnatamente, la mancata considerazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, che, riducendo ulteriormente il trattamento di S. B., osterebbe all'accoglimento della domanda formulata nel giudizio *a quo*.

Le parti hanno inoltre ribadito i loro argomenti quanto all'omesso superamento della lacuna ricostruttiva rilevata dall'ordinanza n. 111 del 2019 di questa Corte - circa l'interazione tra la decurtazione del 20 per cento e il limite alla possibilità di cumulo (destinato ad assorbire la prima, come dimostrerebbero le rideterminazioni in aumento dell'assegno, di cui S. B. avrebbe frattanto beneficiato) - e al difetto di rilevanza, evidenziando altresì la peculiarità del vitalizio spettante ai consiglieri regionali - che ne giustificherebbe la modificabilità anche per ragioni di sostenibilità del sistema - la possibilità di riespansione insita nel meccanismo del limite di cumulo - che escluderebbe la sterilizzazione della contribuzione - e la non assimilabilità alle pensioni. Infine, non sarebbe pertinente l'evocazione degli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., in quanto *ius* singulare inapplicabile ai consiglieri regionali.



6.- Con ordinanza iscritta al numero 139 del registro ordinanze 2021 il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 - in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, e in riferimento all'art. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige - nonché degli artt. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige), nella parte in cui introduce l'art. 4-*bis* della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 38, 53, 97, 117, commi primo - in relazione all'art. 6 CEDU - e secondo, lettera *l*), Cost. e 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

Del contenuto dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 si è già detto a proposito dell'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020.

L'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995 - come detto, introdotto dall'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004 - prevede che «1. A carico degli assegni vitalizi e di reversibilità dei Consiglieri eletti fino alla XIII Legislatura compresa viene effettuata, con decorrenza 1° gennaio 2005, una trattenuta del 4 per cento a titolo di contributo di solidarietà. 2. L'Ufficio di Presidenza con regolamento individuerà le relative modalità operative».

L'art. 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 prevede che «1. A carico degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità viene effettuata una trattenuta variabile fino a un massimo del 12 per cento a titolo di contributo di solidarietà. 2. L'Ufficio di Presidenza disciplina con propria deliberazione le modalità operative».

L'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 stabilisce che «[i]l contributo di solidarietà da applicare agli assegni vitalizi inferiori alla misura del 30,40 per cento della base di calcolo prevista dal comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale n. 6 del 2012 è pari al 6 per cento. Agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi non attualizzati, maturati fino alla misura del 57 per cento della medesima base di calcolo, il contributo di solidarietà da applicare è pari all'8 per cento ed agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi di misura superiore, il contributo di solidarietà da applicare è pari al 12 per cento».

Il rimettente riferisce di essere stato adito da N. T. - vedova di W. M., consigliere regionale dal 1978 al 1993, e titolare di assegno vitalizio di reversibilità dal giugno 2008 - la quale aveva convenuto il Consiglio regionale unitamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per ottenere l'accertamento del proprio diritto alla corresponsione dell'assegno senza le decurtazioni operate in applicazione dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 e dei contributi di solidarietà previsti dall'ulteriore normativa regionale censurata, con conseguente condanna in tal senso delle controparti.

6.1.- Le censure mosse dal rimettente all'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, sostanzialmente coincidono con quelle rivolte alla medesima disposizione dall'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 e precedentemente illustrate, con la precisazione che il legislatore non avrebbe tenuto conto della non irrilevante contribuzione versata durante il mandato e avrebbe operato «senza che vi fosse una ragione stringente e insuperabile connessa alla finanza pubblica». L'art. 97 Cost. risulterebbe altresì violato in quanto i percettori del trattamento verrebbero penalizzati «senza ottenere una maggiore efficienza dell'Amministrazione e della sicurezza previdenziale nella garanzia del mandato elettivo».

Inoltre, la disposizione violerebbe la competenza regionale in materia di ordinamento degli organi e degli uffici regionali (art. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), invadendo quelle statali in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), cui ricondurre i rapporti intersoggettivi privatistici e la salvaguardia della proprietà privata, e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), atteso che il principio espresso dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, nell'incentivare una riduzione dei vitalizi regionali, farebbe salvi quelli in corso di erogazione.

Quanto alla normativa regionale relativa ai contributi di solidarietà, essa violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, commi primo - in relazione all'art. 6 CEDU - e secondo, lettera *l*), Cost., nonché l'art. 4 dello statuto, in quanto tali prelievi, solo nominalmente distinguibili dal “taglio lineare” operato dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, non risponderebbero a esigenze solidaristiche o perequative e non sarebbero né temporanei né dettati dalla necessità di sopperire a esigenze di erogazione.



Infine, i contributi di solidarietà disciplinati dalla normativa censurata rivestirebbero natura tributaria, in quanto integrerebbero i requisiti al riguardo delineati dalla giurisprudenza costituzionale e attingerebbero una platea di soggetti irragionevolmente limitata (si cita in particolare la sentenza n. 116 del 2013), senza ricevere una destinazione endoprevidenziale e tantomeno rispettare lo statuto di costituzionalità tracciato da questa Corte nelle sentenze n. 173 del 2016 e n. 234 del 2020. Di qui la violazione degli artt. 3, 38 e 53 Cost.

6.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente, oltre a escludere la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, riferisce che l'attrice avrebbe subito dal giugno 2008, sull'assegno di reversibilità pari a euro 5.159,65 lordi mensili, la riduzione dovuta all'applicazione del contributo di solidarietà variamente modulato nel tempo, cui si è accumulato nel 2014 l'autonoma riduzione del 20 per cento in applicazione dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014.

A fronte di una domanda di accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno di reversibilità senza decurtazioni e di condanna al pagamento di quanto dovuto a tale titolo per l'intero, l'accoglimento o il rigetto della pretesa dipenderebbe dalla fondatezza o meno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Né rilevarebbe l'abrogazione, da parte degli artt. 2, comma 2, e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, rispettivamente degli artt. 2, 3 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014 e degli artt. 4-*bis* della legge regionale n. 2 del 1995 e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 che disporrebbe solo pro futuro, lasciando inalterata la rilevanza delle questioni sollevate.

7.- Si sono costituiti in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate.

Anzitutto, le questioni relative agli artt. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995 - come introdotto dall'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004 - e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 sarebbero irrilevanti, in quanto, nel giudizio *a quo*, l'attrice avrebbe avanzato domanda di accertamento e condanna al versamento di quanto dovuto a titolo di vitalizio nell'ammontare risultante prima delle decurtazioni operate in applicazione degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, dolendosi, dunque, solo dell'applicazione di questi ultimi.

In secondo luogo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 CEDU, sarebbero inammissibili, in quanto prive del requisito della chiarezza, poiché fondamentalmente incentrate su un inesistente carattere retroattivo della legge - che viceversa disporrebbe solo una riduzione pro futuro di benefici relativi ai rapporti di durata - con pregiudizio alla possibilità di difesa.

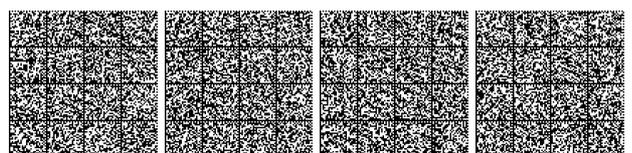
Nel merito, tali censure non sarebbero fondate, in quanto la giurisprudenza costituzionale non avrebbe mai riconosciuto la configurabilità di un affidamento sull'immutabilità della disciplina dei rapporti di durata, neanche in materia pensionistica, rimanendo ferma la possibilità di un intervento riduttivo non irrazionale. Nella fattispecie, peraltro, la discrezionalità del legislatore sarebbe ancora maggiore, stante la non riconducibilità dell'assegno vitalizio alle prestazioni di quiescenza - rispetto alle quali risulterebbe attribuito a condizioni più favorevoli - e il suo esercizio risponderebbe, oltre che a indefettibili esigenze di bilancio, a ragioni di equità sociale, le quali, al pari delle prime, rappresenterebbero «imperativi costituzionalmente rilevanti». Un affidamento da tutelare, infine, sarebbe da escludere nella fattispecie, proprio in ragione del fatto che la disciplina del vitalizio sarebbe dettata dai suoi stessi beneficiari.

Inammissibile, in quanto apodittica, sarebbe la censura di violazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 sollevate in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost. non sarebbero fondate.

Quanto al primo parametro, non sarebbe revocabile in dubbio la competenza della Regione a incidere sui trattamenti vitalizi, avendoli istituiti e regolati. Ciò, peraltro, troverebbe conferma nel fatto che il legislatore non vi avrebbe mai provveduto direttamente, limitandosi a condizionarne la disciplina nell'esercizio della propria competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica. A tale ambito andrebbe ricondotto l'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, evocato dal rimettente quale parametro interposto, ma la "salvezza" dei trattamenti in corso di erogazione, ivi prevista, avrebbe dovuto intendersi esclusivamente nel senso che essi non rientravano nel vincolo riduttivo imposto dalla disposizione di coordinamento, non invece quale impedimento per le Regioni di assumere misure più virtuose dal punto di vista finanziario.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi primo - in relazione all'art. 6 CEDU - e secondo, lettera *l*), Cost. sarebbero inammissibili o, comunque, non fondate per le stesse ragioni illustrate a proposito delle censure rivolte all'art. 2



della medesima legge regionale, ulteriormente evidenziandosi, a riprova dell'insussistenza dell'affidamento, come, al momento dell'inizio del godimento del trattamento di reversibilità, fosse già operante un contributo di solidarietà, seppur diversamente modulato.

Le censure rivolte al citato contributo di solidarietà per violazione degli artt. 3, 38 e 53 Cost. sarebbero inammissibili, in quanto presenterebbero carattere ancipite e contraddittorio. Il rimettente, infatti, da un lato assumerebbe la natura tributaria della ritenuta - onde il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., che dovrebbe condurre all'ablazione della normativa - e, dall'altro, la smentirebbe - secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, che, appunto, l'ha negata - evocando la violazione degli artt. 3 e 38 Cost. in quanto, quale prestazione legalmente imposta non tributaria, avrebbe dovuto avere durata al massimo triennale e prevedere la destinazione del provento della riduzione a finalità mutualistiche. Tale ultima conclusione, peraltro, urterebbe con l'assunto precedente per cui la Regione sarebbe priva di competenza a legiferare.

Nel merito, le questioni non sarebbero fondate, in quanto il previsto contributo di solidarietà non avrebbe natura tributaria ma «interna al sistema degli assegni vitalizi» a integrale carico del Consiglio regionale, e sarebbe finalizzato a ridurre l'onere di finanziamento degli assegni medesimi, al fine di fronteggiarne il costo gravoso e insostenibile, successivamente ovviato dall'imposizione di un ricalcolo contributivo.

8.- Si è costituita in giudizio N. T., parte attrice nel giudizio *a quo*, sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate alla stregua dei ritenuti condivisibili argomenti sviluppati nell'ordinanza di rimessione a sostegno di un petitum ablativo della normativa regionale, sulla quale si fonda sia la riduzione del 20 per cento, sia il contributo di solidarietà, come variamente modulato nel corso del tempo, applicato all'assegno di reversibilità erogato.

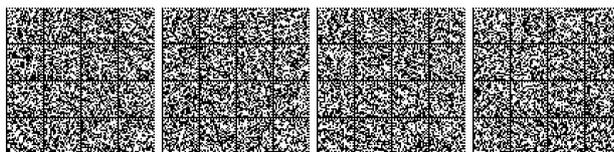
9.- In prossimità dell'udienza, N. T., la Regione e il Consiglio regionale hanno depositato una memoria illustrativa.

N. T., in replica agli argomenti difensivi svolti dalla Regione e dal Consiglio regionale, ripercorrendo, in particolare, il contenuto dei propri atti processuali nel giudizio principale, ha anzitutto sostenuto la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative ai contributi di solidarietà anteriori a quello di cui all'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014. In secondo luogo, ha evidenziato come, a suo avviso, correttamente le censure si appuntino sul carattere retroattivo della normativa censurata, trattandosi di retroattività impropria lesiva del legittimo affidamento, a fronte di misure non temporalmente limitate e reiterate, come ritenutosi a proposito dell'incisione sui trattamenti pensionistici. Ancora, ha negato rilievo alla mancata censura della sopravvenuta legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, applicabile solo pro futuro e non necessariamente foriera di ulteriori riduzioni rispetto al regime precedente alle misure adottate nel 2014. Inoltre, ha negato che l'incisione determinata dalla normativa censurata si giustifichi alla stregua di un'esigenza di sostenibilità, considerate le condizioni di avanzo di amministrazione in cui versava il bilancio del Consiglio regionale. Infine, ha contestato ogni contraddittorietà nella qualificazione tributaria dei contributi di solidarietà avvicendatesi nel tempo e nell'evocazione della giurisprudenza costituzionale che ne ha sancito la necessaria temporaneità.

La Regione e il Consiglio regionale, nella loro memoria illustrativa, oltre a ribadire le difese precedentemente svolte, hanno evidenziato come il trattamento riconosciuto agli ex consiglieri regionali abbia caratteristiche tali da impedirne la futura intangibilità, nella fattispecie giustificata da ragioni di sostenibilità del sistema, considerato anche il regime contributivo di favore accordato dal legislatore statale ai lavoratori che accedono alle cariche elettive. Viene inoltre evidenziato come il trattamento di reversibilità di cui beneficia la parte, anche a fronte dell'applicazione del contributo di solidarietà, sia comunque più vantaggioso di quello fruito a seguito della rideterminazione in applicazione del criterio di calcolo contributivo, introdotto dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, non censurata.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al numero 123 del registro ordinanze 2020 il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 42, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



Con successiva ordinanza, iscritta al numero 139 del registro ordinanze 2021, il medesimo Tribunale di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 - in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) - nonché degli artt. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), che introduce l'art. 4-*bis* della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 38, 53, 97, 117, commi primo - in relazione all'art. 6 CEDU - e secondo, lettera *l*), Cost. e 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

Più in particolare, l'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 disponeva che «[a] decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, e di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'articolo 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino - Alto Adige)».

Il successivo art. 3 disponeva che «1. Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni, l'assegno erogato dal Consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. 2. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal Consiglio regionale è tenuto a dichiarare all'Ufficio di Presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità, o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. 3. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebito in base alle comuni procedure».

L'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995 - introdotto dall'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004 - prevedeva che «1. A carico degli assegni vitalizi e di reversibilità dei Consiglieri eletti fino alla XIII Legislatura compresa viene effettuata, con decorrenza 1° gennaio 2005, una trattenuta del 4 per cento a titolo di contributo di solidarietà. 2. L'Ufficio di Presidenza con regolamento individuerà le relative modalità operative».

L'art. 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 prevedeva che «1. A carico degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità viene effettuata una trattenuta variabile fino a un massimo del 12 per cento a titolo di contributo di solidarietà. 2. L'Ufficio di Presidenza disciplina con propria deliberazione le modalità operative».

L'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 stabiliva che «[i]l contributo di solidarietà da applicare agli assegni vitalizi inferiori alla misura del 30,40 per cento della base di calcolo prevista dal comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale n. 6 del 2012 è pari al 6 per cento. Agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi non attualizzati, maturati fino alla misura del 57 per cento della medesima base di calcolo, il contributo di solidarietà da applicare è pari all'8 per cento ed agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi di misura superiore, il contributo di solidarietà da applicare è pari al 12 per cento».

Le ordinanze censurano dunque alcune disposizioni che hanno inciso negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita dal beneficiario o dai superstiti, prevedendo, rispettivamente, la riduzione del 20 per cento del loro importo (art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014), un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione (art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014) e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo (artt. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014).



Tutte le disposizioni censurate sono state abrogate a opera degli artt. 2, comma 2, e 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 novembre 2019, n. 7 (Rideterminazione degli assegni vitalizi e di reversibilità secondo il metodo di calcolo contributivo).

2.- I due atti di promovimento censurano una normativa parzialmente coincidente, in riferimento a parametri e con argomenti in larga misura sovrapponibili. I giudizi possono dunque essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da H. F. nel giudizio iscritto al n. 123 reg. ord. del 2020.

A suo avviso, l'ammissibilità dell'intervento deriverebbe dalla già avvenuta riunione dell'incidente di costituzionalità oggi riproposto con altro giudizio incidentale - in cui H. F. si era costituito in quanto parte di quello principale dal quale era scaturito, relativo ad analoghe pretese - entrambi definiti con l'ordinanza n. 111 del 2019 di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

Alla stregua della costante giurisprudenza costituzionale, «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire» (ordinanza n. 225 del 2021). In tal caso, infatti, ove ammesso, l'intervento «contrasterebbe [...] con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo*» (ordinanza n. 191 del 2021).

L'occasionale precedente trattazione congiunta di distinti incidenti di costituzionalità non consente di giungere a una diversa conclusione, restando inalterato l'impedimento all'accesso diretto, scisso dalla verifica di rilevanza e di non manifesta infondatezza che solo il giudice *a quo*, e l'ordinanza di rimessione che ne racchiuda le valutazioni al riguardo, può svolgere.

D'altra parte, la riunione delle cause per consentirne la definizione con «un'unica pronuncia» (art. 15, comma 2, delle Norme integrative, vigente *ratione temporis*) lascia immutata l'autonomia dei singoli giudizi e della posizione delle parti in ciascuno di essi, senza per ciò rendere l'interesse di cui è titolare l'intervenuto «immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (sentenza n. 106 del 2019).

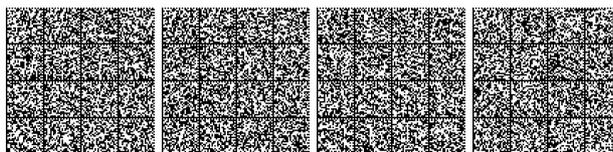
4.- Sempre in via preliminare, occorre valutare l'ammissibilità delle plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate con le due ordinanze, procedendo partitamente per ciascuna di esse e muovendo anzitutto dall'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020.

4.1.- Costituendosi in giudizio, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale hanno eccepito che il rimettente non avrebbe provveduto a emendare l'atto di rimessione dai vizi, relativi alla difettosa motivazione sulla rilevanza, che avevano condotto alla pronuncia di manifesta inammissibilità, da parte dell'ordinanza di questa Corte n. 111 del 2019, delle questioni precedentemente sollevate.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce che S. B. ha subito, dapprima (nel luglio 2014), la decurtazione del 20 per cento dell'assegno, percependolo in misura ridotta, e in seguito, a distanza di due mesi (nel settembre 2014), la sua rideterminazione in ragione dell'applicazione del limite al cumulo con altro trattamento vitalizio (di fonte parlamentare). In tal modo, seppur per un bimestre, hanno trovato applicazione sia l'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sia successivamente l'art. 3 della medesima legge, relativo alla cumulabilità, con la conseguenza che l'accoglimento o la reiezione della domanda attorea di accertamento del diritto a ricevere l'assegno vitalizio senza decurtazioni e quella di condanna al pagamento di quanto trattenuto dipendono dalla declaratoria d'incostituzionalità, o meno, di entrambe le disposizioni. Di qui la rilevanza delle questioni a esse afferenti, senza che possano venire in rilievo le allegazioni delle parti, ossia della Regione e del Consiglio regionale (*ex multis*, sentenza n. 237 del 2021 e ordinanza n. 111 del 2019), secondo cui la riduzione del 20 per cento sarebbe avvenuta solo provvisoriamente, fintantoché il Consiglio non avesse rideterminato "ora per allora" l'ammontare dell'assegno in applicazione del solo limite di cumulo, destinato ad assorbire l'altra misura, con richiesta di restituzione di quanto frattanto versato in eccedenza.

4.2.- La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono altresì l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, con riflesso sull'*iter* argomentativo seguito a supporto della non manifesta infondatezza delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe tenuto conto dell'avvenuta abrogazione, già prima dell'ordinanza di rimessione, delle disposizioni censurate da parte dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, rendendo le riduzioni non più «permanenti e irreversibili».



L'eccezione non è fondata.

L'incompleta ricostruzione della cornice normativa è fonte di inammissibilità ove comprometta irrimediabilmente le valutazioni del rimettente sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza (ex aliis, sentenza n. 61 del 2021). Ciò, tuttavia, non accade nella fattispecie: non sotto il primo profilo, alla stregua delle domande proposte nel giudizio principale, di accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno senza le decurtazioni operate in applicazione delle norme censurate, con conseguente condanna in tal senso (salva la precisazione che seguirà); ma nemmeno sotto il secondo, considerato che la permanenza e l'irreversibilità degli effetti delle misure riduttive non costituiscono un aspetto cruciale (sentenza n. 264 del 2020) delle censure formulate (in sintesi: d'incompetenza del legislatore regionale e di violazione del principio del legittimo affidamento e della garanzia della posizione del consigliere), supportate da una motivazione non incentrata specificamente (ordinanza n. 147 del 2020) sulla durata delle riduzioni e quindi influenzata poco o punto dal fatto che esse siano poi cessate per essere sostituite da un regime altrimenti limitativo dell'ammontare dovuto.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione e il Consiglio regionale, a sostegno della carenza nella ricostruzione del quadro normativo, evidenziano che l'accoglimento delle domande attoree sarebbe impedito dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, che disciplina la rideterminazione dell'assegno secondo il metodo di calcolo contributivo, determinando una riduzione ancor più marcata di quella derivante dalle misure censurate.

In disparte il rilievo che il ricalcolo contributivo non implica sempre necessariamente una riduzione del trattamento - non avendo altrimenti senso la previsione per cui «[l]'assegno vitalizio a seguito della rideterminazione non può comunque superare l'importo dell'assegno vitalizio erogato o comunque spettante ai sensi delle norme vigenti prima dell'entrata in vigore di questa legge» (art. 5, comma 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019) - la rideterminazione riguarda soltanto le prestazioni future, successive alla normativa sopravvenuta, non quelle anteriori, alle quali confinare la domanda e la pronuncia. Dunque, la nuova disciplina non esclude la rilevanza delle questioni né inficia l'*iter* logico che ha supportato la relativa valutazione.

4.3.- La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono l'inammissibilità delle questioni per genericità e incertezza sia del *petitum* che della motivazione, in quanto sarebbe chiesta l'eliminazione di un inesistente carattere retroattivo della legge - che viceversa disporrebbe una riduzione pro futuro di benefici relativi a un rapporto di durata - con correlativa impossibilità di «esercizio del diritto di difesa».

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (di recente, sentenza n. 150 del 2021).

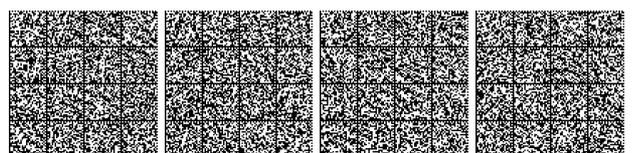
Sebbene la lettura del dispositivo dell'atto introduttivo possa indurre a ravvisare una richiesta di intervento di tipo manipolativo, le argomentazioni contenute nel corpo dell'ordinanza evidenziano con chiarezza come quello auspicato sia meramente ablativo, in quanto diretto alla radicale caducazione di entrambe le disposizioni sottoposte all'esame di questa Corte.

Come detto, l'incertezza denunciata riguarderebbe anche la motivazione sulla non manifesta infondatezza, ritenuta oscillare tra la denuncia della retroattività della disciplina e la lamentata modifica in *peius* del regime relativo a un rapporto di durata.

Il riferimento alla retroattività per una normativa destinata a operare solo per il futuro, tuttavia, non rende incerta la motivazione, evidentemente calibrata - come agevolmente desumibile anche dalla descrizione della fattispecie - sulla modifica peggiorativa del rapporto, secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria (ex aliis, sentenza n. 234 del 2020), in relazione al quale il rimettente formula le proprie censure.

Poiché, peraltro, la legittimità di interventi di tal fatta deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza - come meglio si vedrà - ad avviso del rimettente tale valutazione imporrebbe di considerare anche le circostanze di fatto e di contesto in cui essi sono maturati, tra cui distanza temporale dalla definizione del precedente assetto regolatorio, prevedibilità e proporzionalità dell'iniziativa. Se detti elementi rilevinano solo nel caso di disposizione propriamente retroattiva o anche in caso di modifica peggiorativa pro futuro costituisce valutazione afferente al merito; la loro deduzione, nella fattispecie, non è comunque tale da inficiare la chiarezza delle censure e la relativa intellegibilità ai fini del contraddittorio.

4.4.- La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono altresì l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117 Cost., genericamente indicato, poiché il rimettente non avrebbe chiarito quale sarebbe la competenza statale violata dalla legge regionale.



L'eccezione è fondata.

Il giudice *a quo*, infatti, non specifica in alcun modo a quale materia l'intervento normativo censurato sarebbe ascrivibile e, quindi, nemmeno precisa quale competenza statale sarebbe incisa, rendendo così inammissibili le questioni in riferimento al parametro evocato (di recente, sentenza n. 84 del 2022, intervenuta in un giudizio in via principale).

4.5.- In via gradata, la Regione e il Consiglio regionale sostengono che il *thema decidendum* non possa includere anche la violazione degli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, non trattandosi di «domande rivolte a codesta Corte» e, in ulteriore subordine, eccepiscono l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento ai citati parametri, in quanto non assistite da adeguata motivazione.

Quanto alla prima difesa, volta a un'interpretazione riduttiva del *thema decidendum*, essa non può essere condivisa.

Invero, il rimettente assume che sia «dato ravvisare anche la violazione dell'art. 117 co. 1 Cost. per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», richiamando l'art. 6 CEDU, nonché la violazione degli artt. 10 e 11 Cost., questi ultimi specificamente indicati anche in dispositivo.

È fondata l'eccezione d'inammissibilità limitatamente alla dedotta violazione degli artt. 10 e 11 Cost., che risultano evocati senza che sia spesa alcuna specifica motivazione a sostegno del *vulnus* a essi recato.

Diversamente, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, risulta sufficientemente, seppur sinteticamente, argomentata, anche grazie al richiamo alle pronunce di questa Corte che hanno ricondotto alla disposizione convenzionale interposta la tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche. La verifica della consistenza del motivo di censura costituisce valutazione propria dello scrutinio di merito.

4.6.- Infine, occorre rilevare d'ufficio che le censure prospettate in riferimento agli artt. 2 e 97 Cost. per violazione dell'affidamento e della certezza del diritto sono inammissibili per l'insufficienza delle argomentazioni spese a conforto delle stesse (analogamente, sentenza n. 236 del 2017).

Parimenti inammissibile è la censura formulata in riferimento all'art. 42 Cost., parametro meramente evocato, senza che la sua violazione sia minimamente motivata e senza che a tale lacuna possa sopperirsi attingendo alla memoria illustrativa depositata da S. B. in prossimità dell'udienza, atteso che l'oggetto del giudizio incidentale è definito dall'ordinanza di rimessione e non è possibile far ricorso alle integrazioni ricavabili dalle memorie delle parti costituite (ex aliis, sentenza n. 237 del 2021).

In tale memoria, peraltro, la parte deduce anche la violazione degli artt. 3, secondo comma, 51 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, non indicati nell'ordinanza di rimessione.

È tuttavia precluso alle parti ampliare il *thema decidendum* come circoscritto dal giudice *a quo*, con la conseguenza che le censure formulate in riferimento a tali parametri non possono essere prese in considerazione.

5.- Sempre in via preliminare, occorre valutare anche l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021.

5.1.- Anzitutto, la Regione e il Consiglio regionale eccepiscono l'irrelevanza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004 - che introduce l'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995 - e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, atteso che la parte attrice nel giudizio *a quo* avrebbe avanzato domanda di accertamento e condanna al versamento di quanto dovuto a titolo di vitalizio nell'ammontare risultante immediatamente prima delle decurtazioni operate in applicazione degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, dolendosi, dunque, solo dell'applicazione di questi ultimi.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce che la domanda attorea riguarda l'ammontare dell'assegno di reversibilità nella sua integrità, ossia al lordo di tutti i contributi di solidarietà applicati nel corso del tempo, nessuno escluso. Di qui la rilevanza delle questioni a essi afferenti, senza che possano venire in rilievo le allegazioni delle parti (*ex multis*, sentenza n. 237 del 2021 e ordinanza n. 111 del 2019).

5.2.- In secondo luogo, le medesime parti eccepiscono l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, in quanto prive del requisito della chiarezza, poiché fondamentalmente incentrate su un inesistente carattere retroattivo della legge - che viceversa disporrebbe una riduzione pro futuro di benefici relativi a un rapporto di durata - con pregiudizio alla possibilità di difesa.

Con riguardo all'art. 3 Cost. si può richiamare quanto precedentemente osservato a proposito dell'analogo argomento dedotto a proposito delle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 (*supra*, punto 4.3.), per cui l'eccezione non è fondata.



Analogamente deve concludersi quanto alle censure formulate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, atteso che il rimettente deduce chiaramente la violazione, dedicandole una specifica motivazione di sostegno, accompagnata dall'indicazione degli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU che conforterebbero una pronuncia nel senso auspicato. La verifica della consistenza degli argomenti addotti attiene alla valutazione di merito.

Viceversa, la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è inammissibile per carenza di argomentazioni spese a suo conforto.

5.3.- Fondata è l'eccezione d'inammissibilità della Regione e del Consiglio regionale relativa all'autonoma censura formulata nei confronti dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 - e successivamente ribadita nei riguardi dei contributi di solidarietà - in riferimento all'art. 97 Cost.

Il rimettente, dopo aver richiamato un'ordinanza del Tribunale ordinario di Trieste con cui si denuncia una disposizione regionale di contenuto analogo a quella trentina, afferma che «[a]lla luce di queste considerazioni si manifesta anche il dubbio di violazione dell'art. 97 Cost., in quanto il legislatore regionale è intervenuto violando il principio di imparzialità dell'Amministrazione e ha compresso i diritti dei soggetti pregiudicati senza ottenere una maggiore efficienza dell'Amministrazione e della sicurezza previdenziale nella garanzia del mandato elettivo».

In tal modo, da un lato, la motivazione della censura è illustrata per relationem con riferimento al diverso atto di promovimento, senza tuttavia ripercorrere per sintesi le argomentazioni poste a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale ivi palesato (*ex plurimis*, sentenza n. 92 del 2021); dall'altro, quanto il rimettente ulteriormente deduce non risulta altrimenti sufficiente a colmare la lacuna motivazionale. È infatti evocato il principio di imparzialità senza spiegare perché la riduzione del trattamento vitalizio debba tradursi in un incremento di efficienza amministrativa per essere compatibile con tale parametro. Di qui l'inammissibilità della censura.

5.4.- La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono, inoltre, l'inammissibilità delle questioni relative alle disposizioni regionali disciplinanti il contributo di solidarietà sollevate in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost. In particolare, le censure sarebbero contraddittorie e ancipiti in quanto il rimettente, da un lato, assumerebbe la natura tributaria del prelievo - onde il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., che dovrebbe condurre all'ablazione della normativa - e, dall'altro, la smentirebbe - secondo quanto ritenuto dalla richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 173 del 2016 e n. 234 del 2020) che, appunto, l'ha negata - evocando la violazione degli artt. 3 e 38 Cost. a opera di una prestazione legalmente imposta non tributaria, che avrebbe dovuto avere durata al massimo triennale e prevedere la destinazione del provento della riduzione a finalità mutualistiche.

L'eccezione è fondata.

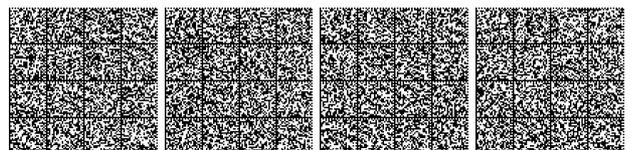
Il rimettente, assumendo la sussistenza dei requisiti elaborati da questa Corte per ravvisare la natura tributaria del prelievo, deduce la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., evocando a sostegno della censura, in particolare, quanto affermato nella sentenza n. 116 del 2013 a proposito di un contributo di solidarietà che attingeva le cosiddette "pensioni d'oro".

Al contempo, però, il giudice *a quo* lamenta la violazione degli artt. 3 e 38 Cost., deducendo il mancato rispetto dello statuto costituzionale tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte (nelle sentenze n. 173 del 2016, citata per ampi stralci, e n. 234 del 2020), in particolare quanto a termine di durata triennale del prelievo e sua mancata devoluzione a una finalità "endoprevidenziale". Tale giurisprudenza, tuttavia, ha negato la natura tributaria dei contributi allora scrutinati, qualificandoli come prestazioni patrimoniali non tributarie e, su tale presupposto, delineando i requisiti da rispettare per ritenerli costituzionalmente compatibili.

Dunque, senza alcun tipo di graduazione nella prospettazione della doglianza, il rimettente assume la natura tributaria dei prelievi, sottratti al principio di universalità dell'imposizione tributaria, e, al contempo, la nega, lamentando il mancato rispetto dello statuto costituzionale che consenta di ravvisarne la legittimità ove ne siano privi.

In tal modo, come eccepito, il giudice *a quo*, muovendo da due collidenti interpretazioni della normativa denunciata, secondo un'alternatività irrisolta, fornisce una motivazione contraddittoria e ancipite in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, con la conseguenza che esse risultano inammissibili (*ex multis*, sentenza n. 271 del 2019 e ordinanza n. 104 del 2020; nonché, più specificamente, sentenza n. 46 del 2018, relativa a un vizio motivazionale analogo a quello che connota la fattispecie all'odierno esame).

A tale profilo d'inammissibilità si aggiunge quello correlato all'incertezza del tipo di intervento richiesto a questa Corte onde porre rimedio alla dedotta illegittimità costituzionale, non desumendosi in maniera univoca, né dal dispositivo, né dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, se il giudice *a quo* invochi un'ablazione che consenta la *reductio ad legitimitatem* a fronte di prelievi tributari ingiustificatamente discriminatori, o un intervento manipolativo-additivo, come evincibile dai passaggi motivazionali in cui si denuncia la mancata previsione di un termine triennale di vigenza e il difetto di destinazione endoprevidenziale del provento della prestazione imposta.



L'evidenziata indeterminatezza - in questo secondo caso amplificata dalla genericità dell'intervento indicato - costituisce ulteriore causa di inammissibilità (*ex multis*, sentenza n. 123 del 2021).

6.- Nel merito, occorre anzitutto esaminare, per ragioni di priorità logico-giuridica (sentenza n. 108 del 2017), le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021, degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, nella parte in cui introduce l'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 in riferimento agli artt. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché la questione dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

6.1.- Il primo ordine di questioni non è fondato.

Questa Corte ha ricondotto la disciplina afferente al trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali alla struttura organizzativa delle Regioni (sentenza n. 198 del 2012), al contempo riconoscendo loro ampia autonomia al riguardo (sentenze n. 44 del 2021, n. 254 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012) e richiamando, specificamente, quella a esse spettante in ambito finanziario (sentenza n. 157 del 2007).

Tali considerazioni consentono di ricondurre la disciplina del vitalizio regionale, a prescindere dal fatto che essa incida riduttivamente o meno sulla sua misura, alla potestà normativa della Regione - che dispone di competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» (art. 4, numero 1, dello statuto) e di ampia autonomia finanziaria (articoli da 69 a 86 dello statuto) - nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al Consiglio regionale (art. 31 dello statuto).

Ne consegue la non fondatezza delle censure attinenti alla competenza.

6.2.- Parimenti non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito (disciplina comunque temporanea in quanto abrogata dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019).

L'autonomia regionale in tema di trattamento dei consiglieri regionali ben può essere indirizzata dal legislatore statale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. E tra le norme statali espressive di un principio riconducibile a tale ambito materiale rientra senz'altro l'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito (sentenza n. 23 del 2014).

Esso, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio (art. 14, comma 1, lettera *f*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148) e, «fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione», fino a tale passaggio ha indicato limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e la corresponsione dell'assegno.

Il rimettente sostiene che la disposizione evocata a parametro interposto risulta violata dalla riduzione percentuale degli assegni in corso di erogazione disposta dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, con conseguente *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il dedotto contrasto, tuttavia, non sussiste.

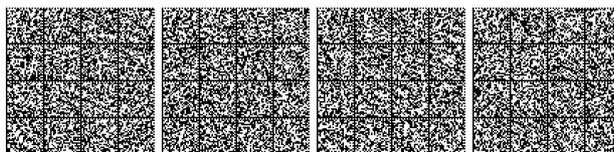
Anzitutto, alla stregua del suo tenore letterale, l'art. 2, comma 1, lettera *m*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, fa salvi i trattamenti in essere solo quanto alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione.

In secondo luogo, la norma statale esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico (sentenza n. 23 del 2014). Esula da tale finalità - e, dunque, dalla portata dell'evocato principio - la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. risulta priva di fondamento.

7.- Le ordinanze di rimessione censurano la riduzione del 20 per cento dell'assegno diretto e di reversibilità, il limite (9.000 euro lordi mensili) alla cumulabilità del vitalizio regionale con analogo trattamento per aver ricoperto la carica di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni e i contributi di solidarietà avvicendatisi nel tempo; misure, queste, considerate lesive dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto e, dunque, degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

7.1.- Quanto a quest'ultima disposizione, si può fin da subito rilevare come, secondo quanto chiarito da questa Corte, in consonanza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 3 settembre 2013,



M.C. e altri contro Italia), presupposto oggettivo, in questo contesto, della tutela garantita dall'art. 6 CEDU è che le disposizioni censurate diano corpo a un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia e mirino a influenzare la definizione giudiziaria di una lite (sentenza n. 236 del 2017).

Nella fattispecie non solo tale ingerenza non viene affatto dedotta, ma, e soprattutto, l'efficacia solo pro futuro delle misure riduttive censurate esclude che le stesse possano violare la disposizione convenzionale evocata. Di qui la non fondatezza delle questioni sollevate in relazione a essa e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

7.2.- Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., a cui ricondurre il principio di tutela del legittimo affidamento, «da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (sentenza n. 108 del 2019), occorre rammentare che, «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020).

7.2.1.- Onde valutare il requisito della «giustificazione sul piano della ragionevolezza» occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all'adozione delle disposizioni censurate.

Per quanto riguarda la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 - e quindi le misure consistenti nella riduzione del 20 per cento degli assegni (art. 2), nel limite alla cumulabilità (art. 3) e nell'ultima declinazione del contributo di solidarietà (art. 4) - dai lavori preparatori (segnatamente, dalla relazione introduttiva al disegno di legge) emerge come l'iniziativa sia stata adottata «nell'intento di intervenire sugli assegni vitalizi diretti o di reversibilità in godimento o da attribuire, al fine di essere maggiormente in linea con esigenze di sobrietà, di ragionevolezza e di contenimento della spesa pubblica», aspetto, quest'ultimo, evidenziato nella stessa intitolazione della legge («Modifiche [...] volte al contenimento della spesa pubblica») e valorizzato dalla «grave situazione economica» in cui le misure vengono assunte.

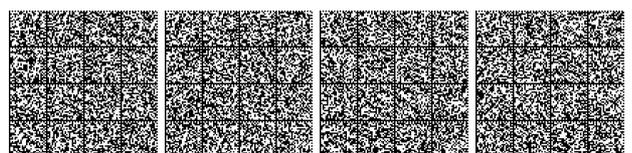
Tali ragioni trovano conferma nella discussione in sede assembleare, che ha condotto all'approvazione e ha coinvolto la coeva legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», la quale è anch'essa intervenuta in senso riduttivo sui vitalizi in corso di erogazione, in particolare incidendo - in senso retroattivo proprio - su un meccanismo di attualizzazione di una loro quota. Scrutinando le questioni di legittimità costituzionale di detta normativa, questa Corte ha ravvisato il perseguimento di una duplice esigenza giustificativa: «quella di ricondurre a criteri di “equità e ragionevolezza”» e «quella di provvedere al “contenimento della spesa pubblica”» (sentenza n. 108 del 2019).

Proprio con riferimento alla coeva legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, relativa ai trattamenti vitalizi regionali trentini, questa Corte ha valorizzato le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di risparmio nella loro plausibilità astratta e, nel giudizio di ragionevolezza, le ha ritenute prevalenti rispetto, tra l'altro, alla ritenuta non necessità di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, al cospetto di una crisi economica di ingente e notoria portata e in coerenza con interventi legislativi statali, in larga misura coevi.

Analoghe finalità si rinvergono anche alla base della previsione dei contributi di solidarietà che si sono avvicinati nel tempo precedentemente all'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, come si desume dalla destinazione loro impressa dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 26 novembre 2013, n. 371 (Testo unificato dei Regolamenti di esecuzione della legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 concernente “Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige”, modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8 e 14 dicembre 2011, n. 8, nonché dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 che disciplina altresì il trattamento economico e il regime previdenziale dei membri del Consiglio a decorrere dalla XV Legislatura), ossia la riduzione dell'onere per gli assegni vitalizi diretti e di reversibilità a carico del bilancio del Consiglio regionale (per i contributi di solidarietà dal 2005 al 31 dicembre 2013: art. 56) e il concorso all'alimentazione a regime del fondo di garanzia (art. 23) istituito «a tutela del bilancio del Consiglio regionale per la liquidazione degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità dei Consiglieri eletti fino alla XIV» legislatura (art. 21).

Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione, questa Corte, in generale, ha considerato idoneo sia l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016), sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale (sentenza n. 263 del 2020) o meno (sentenza n. 16 del 2017).

A queste considerazioni giustificative, si possono aggiungere le asserite «esigenze di sobrietà» da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore quanto: a età



e contribuzione minima necessaria per maturare il diritto all'assegno; ad ammontare della contribuzione gravante sul consigliere in rapporto alla sua misura; alla possibilità di cumularlo con altro trattamento vitalizio (in tutto o in parte) e di quiescenza altrimenti maturato, in passato anche in virtù di contribuzioni figurative (finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)»).

Tali elementi di vantaggio, seppur sensibilmente temperati nell'evoluzione normativa successiva, risultano più marcati per i trattamenti retti dai regimi maggiormente risalenti, quali quelli di cui ai giudizi a quibus, regolati, secondo i dati riferiti nelle ordinanze di rimessione, dal decreto del Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 24 ottobre 1994, n. 209 (Testo coordinato ed unificato del regolamento per la previdenza e assistenza ai Consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige) - applicabile ai consiglieri eletti tra la VII e la X legislatura (dicembre 1973-dicembre 1993), come si desume dall'art. 20 - e dalla successiva legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995.

Più in particolare, il citato decreto assoggettava i consiglieri a una contribuzione mensile pari al 14 per cento dell'indennità consiliare (art. 1), prevedendo che l'assegno venisse liquidato ai consiglieri cessati dal mandato che avessero compiuto 60 anni, ricoperto la carica per almeno una legislatura e corrisposto i contributi per almeno 5 anni, con un'età minima che si abbassava di un anno per ogni anno in più di mandato consiliare (o parlamentare, nazionale e europeo) con «il limite al compimento del 50° anno di età» (art. 2); la misura dell'assegno variava a seconda del numero di anni di contribuzione, raggiungendo il 25 per cento dell'indennità consiliare lorda per i soggetti con 5 anni di contribuzione, incrementato del 4 per cento per ogni anno di contribuzione ulteriore, fino a raggiungere il massimo dell'85 per cento dell'indennità consiliare lorda (art. 4). Quanto all'assegno di reversibilità - spettante al superstite se la morte fosse avvenuta: *a)* dopo la cessazione del mandato in presenza di almeno 5 anni di contribuzione; *b)* in corso di mandato; *c)* dopo la concessione del vitalizio (art. 6) - esso variava, per il coniuge, da un minimo del 65 per cento a un massimo del 90 per cento dell'assegno che sarebbe spettato al defunto, a seconda del numero di figli a carico (art. 7).

L'art. 4 della successiva legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, nella sua versione originaria, prevedeva che ai consiglieri spettasse un assegno vitalizio in base ai requisiti previsti per i membri della Camera dei deputati, salvo che per l'età minima richiesta per beneficiarne (65 anni, anziché i 60 previsti per i deputati) e il periodo minimo di contribuzione (10 anni, anziché 5), fissata nel 18 per cento dell'indennità consiliare; l'importo dell'assegno ammontava, dopo dieci anni di contribuzione, al 38 per cento dell'indennità parlamentare lorda, cifra che poteva essere aumentata del 3,8 per cento per ogni anno di contribuzione fino al massimo di venti anni, potendo così raggiungere il limite del 76 per cento; era poi imposto a tutti i consiglieri, indipendentemente dallo stato civile, il versamento di un'ulteriore quota per consentire l'erogazione del 65 per cento del vitalizio ai superstiti.

È di tutta evidenza la vantaggiosità della disciplina sommariamente descritta, soprattutto se confrontata con i principi che nel tempo sono venuti regolando i trattamenti pensionistici, per quanto non assimilabili, per natura e regime, ai vitalizi goduti in conseguenza della cessazione di una determinata carica (sentenza n. 289 del 1994), salvo che per la lata funzione previdenziale che questi ultimi anche rivestono e per alcune affinità strutturali (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età, reversibilità) (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 20 luglio 2016, n. 14925 e n. 14920).

Con specifico riferimento ai contributi di solidarietà, occorre altresì evidenziare che, nel medesimo periodo in cui hanno trovato applicazione quelli oggetto della normativa censurata, si sono susseguiti prelievi che hanno riguardato i trattamenti pensionistici di importo più elevato. Ci si riferisce, in particolare, alle ritenute, variamente denominate, di cui all'art. 37 della legge n. 488 del 1999; all'art. 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)»; all'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; all'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)»; all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

Infine, con specifico riferimento al limite alla cumulabilità di cui all'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, si può rammentare quanto affermato da questa Corte, sempre con riferimento ai trattamenti pensionistici, ossia che la sussistenza di un'altra fonte di reddito ne può ragionevolmente giustificare la diminuzione, riducendosi la funzione previdenziale che li connota (sentenza n. 241 del 2016).

7.2.2.- Se le considerazioni che precedono consentono di riscontrare la ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale, occorre adesso valutare se essi si traducano in un regime lesivo del legittimo affidamento, tenendo presente che anch'esso «è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 241 del 2019).



Ebbene, al riguardo questa Corte ha chiarito che «[l]’esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell’affidamento» (sentenza n. 240 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 2019).

D’altra parte, si deve rimarcare che, segnatamente nelle fattispecie dei giudizi a quibus, le misure di cui alla normativa censurata riguardano trattamenti di ammontare più elevato, come dimostrato dall’applicabilità del limite alla cumulabilità - comunque destinato ad assorbire, a regime, la riduzione di cui all’art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014. Ciò è comprovato dai decreti del Presidente del Consiglio regionale che, nel corso del tempo, hanno rideterminato l’ammontare dell’assegno di S. B. in considerazione delle fluttuazioni del vitalizio parlamentare, garantendogli il mantenimento di un importo complessivo di 9.000 euro lordi mensili, chiaramente non comprensivo di eventuali ulteriori redditi da lavoro o da pensione e tutt’altro che esiguo - e dalla percentuale (12 per cento) del contributo di solidarietà applicata all’assegno spettante al coniuge superstite N. T. (nella specie pari a euro 5.159,65 lordi mensili), ossia quella prevista per gli «assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi di misura superiore» (art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014).

Tali considerazioni risultano in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso la lesione del legittimo affidamento in ragione dell’incisione su un trattamento di ammontare elevato (sentenza n. 263 del 2020).

Quanto alla prevedibilità degli interventi, non si può ritenere che, nella fattispecie, gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive pro futuro, a fronte di trattamenti così come in precedenza descritti e delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale.

Le considerazioni fin qui svolte conducono a concludere che le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in un regolamento lesivo del legittimo affidamento. Ne consegue la non fondatezza delle questioni sollevate.

8.- Con l’ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 il rimettente lamenta altresì il contrasto della riduzione del 20 per cento dei vitalizi e del limite alla loro cumulabilità con gli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost.

A sostegno della violazione, il giudice *a quo* assume che il vitalizio regionale risponda alla medesima *ratio*, sottesa all’indennità consiliare, di sterilizzazione degli impedimenti economici all’accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia dell’attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l’indipendenza.

Le questioni non sono fondate.

Come chiarito da questa Corte, nonché dalla giurisprudenza di legittimità, «[a]l Parlamento nazionale [...] deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare [...], in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare» (sentenza n. 24 del 1968; nello stesso senso, ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Da esso «vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali» (sentenza n. 66 del 1964), «negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari» (sentenza n. 6 del 1970; nello stesso senso, sentenze n. 110 del 1970, n. 143 del 1968 e n. 14 del 1965), considerato che, «“diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenza n. 301 del 2007)» (sentenza n. 279 del 2008).

Alla luce delle considerazioni che precedono, i parametri evocati risultano inconferenti, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a essi (sentenza n. 198 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l’intervento di H. F., spiegato nel giudizio relativo all’ordinanza iscritta al numero 123 del registro ordinanze 2020, indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità



spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 10, 11, 42, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, nonché degli artt. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige), che introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), e 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), sollevate, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2021 indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021 indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021 indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021 indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 e degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, complessivamente sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

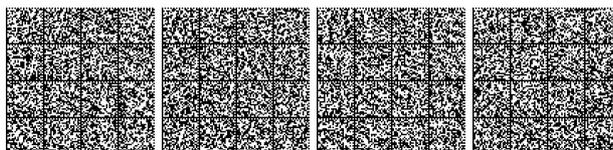
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 137

Ordinanza 26 aprile - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Veicoli immatricolati all'estero - Divieto, per chi ha stabilito la propria residenza in Italia da più di sessanta giorni, di circolarvi - Deroga per i veicoli intestati a imprese costituite in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo e da queste concessi in *leasing*, locazione senza conducente o comodato a un soggetto residente in Italia - Inottemperanza al divieto - effetti - Sanzione amministrativa, sequestro ed eventuale confisca del veicolo - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità nell'incisione della proprietà privata, dei presupposti della decretazione d'urgenza, nonché dei principi europei di non discriminazione, di libertà di soggiorno e di stabilimento all'interno dello spazio europeo - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 93, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, come introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 41, 42, 77 e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 18, 21, 26, 45, da 49 a 55 e da 56 a 62.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

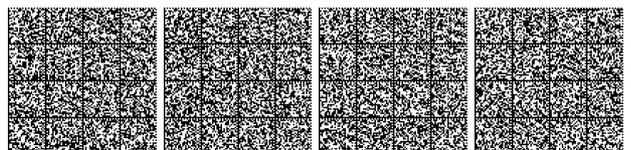
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 93, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso dal Giudice di pace di Massa nel procedimento vertente tra D. M. e J. D. e la Prefettura di Massa Carrara - Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara, con ordinanza del 7 ottobre 2020, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di D. M. e di J. D., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 il Giudice relatore Stefano Pettiti;

uditi l'avvocato Giovanni Battista Conte per D. M. e J. D. e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.



Ritenuto che il Giudice di pace di Massa, con ordinanza depositata il 7 ottobre 2020, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

che tali disposizioni vengono censurate per il fatto, in particolare, di prevedere un divieto, per chi ha stabilito la propria residenza in Italia da più di sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero (comma 1-*bis*), tranne per il caso in cui il veicolo sia concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, ovvero sia concesso in comodato da un'impresa costituita analogamente all'estero a un soggetto residente in Italia legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione (comma 1-*ter*), pena la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 a euro 2.842, unitamente al sequestro del veicolo e all'eventuale confisca (comma 7-*bis*);

che il rimettente riferisce di essere stato adito da D. M. e J. D., i quali ricorrevano nei confronti della Prefettura di Massa Carrara per ottenere l'annullamento della contravvenzione elevata nei loro confronti dalla polizia stradale per violazione dell'art. 93, comma 1-*bis*, cod. strada;

che i ricorrenti sono stati sanzionati perché D. M., residente in Italia, è stato colto alla guida dell'autoveicolo immatricolato all'estero di proprietà della coniuge J. D., residente in Slovacchia e solo temporaneamente soggiornante in Italia;

che il giudice *a quo* lamenta la violazione degli artt. 3, 10, 11, 41, 42, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 18, 21, 26, 45, da 49 a 55 e da 56 a 62 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, sarebbe, innanzi tutto, violato l'art. 3 Cost., in ragione della disparità di trattamento tra le fattispecie previste ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 93, cod. strada; laddove il primo, infatti, pone un generale divieto alla circolazione in Italia di veicoli immatricolati all'estero da parte di chi risulti residente in Italia da più di sessanta giorni, il secondo prevede delle eccezioni a tale divieto, riferite al caso in cui il veicolo in questione sia concesso in leasing o in locazione senza conducente da un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, ovvero all'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva;

che, sostiene il rimettente, nessun motivo ragionevole giustificerebbe la diversità delle due discipline, con la conseguenza che «appare irragionevole distinguere tra veicoli europei immatricolati all'estero in proprietà di persone fisiche residenti all'estero e in proprietà di persone giuridiche con sede all'estero, in quanto si tratta pur sempre di veicoli immatricolati all'ester[o] e circolanti in Italia»;

che la «normativa recata dal nuovo art. 93» contrasterebbe con l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della sua intrinseca irrazionalità;

che essa, infatti, è stata introdotta dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito, ed è stata inserita nel Titolo II, Capo II, di esso, contenente «[d]isposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa»;

che, tuttavia, la disciplina in questione non parrebbe perseguire le finalità per cui è stata introdotta, perché essa sanzionerebbe «comportamenti del tutto leciti e meritevoli di tutela giuridica», come quello del residente all'estero che conceda la guida del proprio mezzo a un residente da più di sessanta giorni in Italia perché stanco o vittima di infortunio o perché ha bevuto alcolici;

che, inoltre, le asserite finalità della norma sarebbero chiaramente apparenti, poiché non vi sarebbe alcuna difficoltà a identificare il responsabile di eventuali contravvenzioni commesse da veicoli esteri e a riscuotere le eventuali somme, tenuto conto della «cooperazione amministrativa ed assistenza reciproca operante tra gli Stati membri, regolati da note Direttive e Regolamenti europei»; così come apparenti sarebbero le finalità di contrasto al fenomeno della «esterovestizione» degli autoveicoli, che risulterebbe già regolato da convenzioni internazionali rivolte a evitare la doppia imposizione;



che un ulteriore profilo di disparità di trattamento e di violazione dell'art. 3 Cost. è poi rinvenuto dall'ordinanza di rimessione nel fatto che i commi 1-bis e 1-quater dell'art. 93 cod. strada sottoporrebbero a oneri ingiustificati tanto i cittadini italiani con vettura immatricolata all'estero, quanto i cittadini europei, «rispetto a quanto accade per i cittadini italiani con veicolo immatricolato in Italia», perché si troverebbero a sopportare costi di immatricolazione aggiuntivi rispetto a quelli già sostenuti per poter circolare con la propria autovettura nel territorio italiano;

che l'art. 93, comma 1-bis, cod. strada sarebbe parimenti lesivo dell'art. 3 Cost., anche congiuntamente con l'art. 42 Cost., perché l'apparato sanzionatorio che accede alla violazione del divieto da esso introdotto appare irragionevolmente spropositato, oltre che lesivo dell'«esigenza di proporzionalità» tra «l'importanza del fine di contrastare il fenomeno dell'esterovestizione dei veicoli e la sanzione che in ipotesi potrebbe essere irrogata nella misura di euro 2.848,00, oltre al sequestro ed eventuale confisca del veicolo»;

che, prosegue il giudice *a quo*, le censurate disposizioni di cui all'art. 93 cod. strada, introdotte in sede di conversione del d.l. n. 113 del 2018, potrebbero inoltre essere sindacate anche alla stregua dell'art. 77 Cost., e in particolare «per carenza dei presupposti di attivazione della decretazione d'urgenza, nonché per carenza del requisito dell'omogeneità delle misure introdotte con il decreto in questione»;

che la normativa oggetto di censura si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 11, 41 e 117 Cost., perché la disciplina da essa introdotta si ripercuoterebbe in una «limitazione di diritti, di alcuni cittadini europei, all'interno dello spazio europeo», consistente nel divieto di utilizzo di un'auto immatricolata in un altro Stato membro dell'Unione europea «alle persone che risiedono in Italia per più di sessanta giorni»: tale divieto si tradurrebbe, infatti, in un obbligo di immatricolazione in Italia, aggiuntivo rispetto a quello già espletato nel paese d'origine, o, in alternativa, in un obbligo di esportazione del proprio veicolo all'estero, sulla base di un documento e di targhe provvisorie rilasciate dagli uffici della Motorizzazione civile;

che, ad avviso del rimettente, il complesso di tali adempimenti determinerebbe, quindi, una discriminazione a carico di cittadini europei in base alla loro nazionalità, perché gli oneri investirebbero questi ultimi in modo più gravoso di quanto non avvenga per i cittadini italiani, i quali possono liberamente circolare con la loro autovettura anche all'estero «in quanto in nessun altro Stato europeo è previsto l'obbligo della nazionalizzazione dell'[auto dopo così breve tempo]»;

che, infine, l'obbligo di immatricolazione limiterebbe le libertà di soggiorno e di stabilimento dei cittadini di Stati membri dell'UE, come nel caso dei lavoratori stagionali o di chi soggiorna per motivi turistici o di studio;

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

che, preliminarmente, l'Avvocatura generale dà conto del fatto che il medesimo giudice *a quo* ha sollevato, nel medesimo giudizio, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, con ordinanza del 16 giugno 2020;

che, nel merito, non sussisterebbe alcun contrasto tra la normativa censurata e l'art. 3 Cost., perché essa sarebbe giustificata da motivi imperativi di interesse generale e comunque idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito;

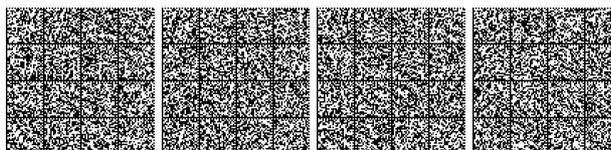
che tale obiettivo, ad avviso dell'Avvocatura, consisterebbe soprattutto nella «tutela dell'equilibrio del mercato dell'assicurazione della responsabilità civile automobilistica e della formazione dei premi assicurativi che dovrebbe corrispondere all'ammontare effettivo del rischio assicurato derivante dalla circolazione di un autoveicolo»; inoltre, la normativa in esame non eccederebbe quanto necessario per perseguire tale obiettivo, poiché essa lega l'obbligo di immatricolazione in Italia all'acquisto della residenza, ciò che denota un soggiorno di lungo periodo, e si applica indifferentemente al cittadino italiano o straniero;

che non sussisterebbe neanche il denunciato contrasto con l'art. 77 Cost., atteso che le norme censurate si corrisponderebbero all'obiettivo del d.l. n. 113 del 2018, consistente nella prevenzione e contrasto della criminalità mafiosa;

che con riguardo, infine, al contrasto con i parametri di diritto dell'Unione europea, l'Avvocatura osserva che le disposizioni contenute nell'art. 93 cod. strada non integrerebbero alcuna violazione del principio di parità di trattamento, perché il divieto sarebbe rivolto tanto ai cittadini italiani, quanto ai cittadini di altri Stati dell'Unione, e sarebbe legato a un requisito, quello della residenza in Italia, privo in sé di qualsiasi portata discriminatoria;

che si sono costituiti in giudizio D. M. e J. D., aderendo alle prospettazioni e alle conclusioni del rimettente;

che la difesa delle parti private ha depositato memoria in prossimità dell'udienza pubblica, prendendo atto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 dicembre 2021, in causa C-274/20, GN, WX contro Prefettura di Massa Carrara, nella quale è stato ravvisato un contrasto tra le norme censurate dal giudice *a quo* e l'art. 63 TFUE, nonché dell'intervenuta abrogazione delle medesime ad opera dell'art. 2 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) e della loro contestuale sostituzione con la disciplina introdotta nell'art. 93-bis cod. strada;



che, alla luce di tali circostanze sopravvenute, la medesima difesa chiede pertanto a questa Corte di ordinare la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni sollevate;

che anche l'Avvocatura generale ha depositato memoria in prossimità dell'udienza pubblica, insistendo affinché questa Corte dichiari non fondate le questioni sollevate dal Giudice di pace di Massa anche alla luce delle richiamate sopravvenienze normative e giurisprudenziali.

Considerato che il Giudice di pace di Massa, con ordinanza depositata il 7 ottobre 2020 (reg. ord. n. 2 del 2021), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

che tali disposizioni vengono censurate per il fatto, in particolare, di prevedere un divieto, per chi ha stabilito la propria residenza in Italia da più di sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero (comma 1-*bis*), tranne per il caso in cui il veicolo sia concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, ovvero sia concesso in comodato da un'impresa costituita analogamente all'estero a un soggetto residente in Italia legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione (comma 1-*ter*), pena la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 a euro 2.842, unitamente al sequestro del veicolo e all'eventuale confisca (comma 7-*bis*);

che il rimettente lamenta la violazione degli artt. 3, 10, 11, 41, 42, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 18, 21, 26, 45, da 49 a 55 e da 56 a 62 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130;

che il medesimo rimettente, con ordinanza depositata in data 16 giugno 2020, ha altresì disposto rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, chiedendo alla Corte di giustizia dell'Unione europea di accertare la compatibilità delle medesime disposizioni contenute nell'art. 93 cod. strada con le menzionate disposizioni del TFUE;

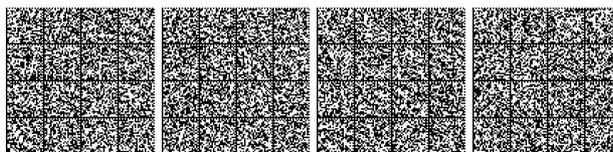
che, in pendenza del presente giudizio, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla richiesta formulata con la predetta ordinanza di rinvio pregiudiziale, dichiarando che «[l']articolo 63, paragrafo 1, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che vieta a chiunque abbia stabilito la propria residenza in tale Stato membro da più di 60 giorni di circolarvi con un autoveicolo immatricolato in un altro Stato membro, a prescindere dalla persona alla quale il veicolo è intestato, senza tener conto della durata di utilizzo di detto veicolo nel primo Stato membro e senza che l'interessato possa far valere un diritto a un'esenzione, qualora il medesimo veicolo non sia destinato ad essere essenzialmente utilizzato nel primo Stato membro a titolo permanente né sia, di fatto, utilizzato in tal modo» (sentenza 16 dicembre 2021, in causa C-274/20, GN, WX contro Prefettura di Massa Carrara);

che questa Corte ha costantemente affermato che «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*» (ordinanze n. 195 del 2016 e n. 268 del 2005, nonché, nello stesso senso, ordinanze n. 80 del 2015, n. 124 del 2012, n. 216 del 2011 e n. 255 del 1999);

che, in disparte ogni possibile valutazione sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate senza che l'odierno rimettente abbia dato conto delle ragioni che lo hanno spinto ad attivare i due rimedi giurisdizionali, questo orientamento deve essere ribadito in questa sede alla luce della specifica statuizione contenuta nella richiamata sentenza della Corte di giustizia, secondo cui il contrasto tra la normativa in esame e l'art. 63 TFUE, pur affermato in linea di principio, può essere ritenuto in concreto sussistente solamente dal giudice del rinvio, cui «[s]petta [...] valutare la durata dei comodati di cui al procedimento principale e la natura dell'utilizzazione effettiva dei veicoli presi in prestito» (punto 35);

che, peraltro, la richiamata sentenza della Corte di giustizia impone al giudice rimettente di confrontarsi con un parametro quale quello dell'art. 63 TFUE, relativo alla libertà di circolazione dei capitali, non dedotto nel presente giudizio di legittimità costituzionale;

che, pertanto, a fronte dello *ius superveniens* costituito da un siffatto obbligo di disapplicazione, condizionato dall'accertamento in concreto dei requisiti della fattispecie sottoposta al suo esame, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni prospettate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Giudice di pace di Massa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220137

N. 138

Ordinanza 10 maggio - 3 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni previdenziali o assistenziali - Beneficiari - Soggetti successivamente condannati per reati di particolare allarme sociale, sottoposti al regime alternativo alla detenzione in carcere - Effetti - Revoca dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili - Denunciata violazione del principio di irretroattività della legge penale e delle sanzioni sostanzialmente penali ai sensi del diritto convenzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, commi 60 e 61.
- Costituzione, artt. 25 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

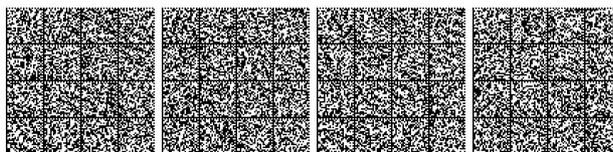
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dalla Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, nel procedimento tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e G. A., con ordinanza del 6 marzo 2021, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Patrizia Ciacci e Manuela Massa per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 marzo 2021, la Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 25 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni previdenziali o assistenziali «comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili» nei confronti dei «soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58 [...] con effetto non retroattivo»;

che la Corte rimettente riferisce di essere stata adita, con atto d'appello, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la riforma della sentenza del Tribunale ordinario di Rovigo, in funzione di giudice del lavoro, n. 152 del 2019, che aveva dichiarato illegittima la revoca dell'assegno di inabilità in precedenza attribuito dall'Istituto in favore di G. A.;

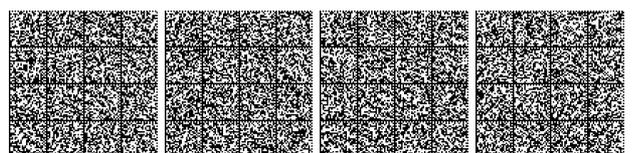
che, in particolare, il rimettente dà atto che l'appellato risulta essere stato condannato per i delitti di cui agli artt. 110, 575, 577, 61 del codice penale, 12 e 14 della legge 14 ottobre 1994 [*recte*: 1974], n. 497 (Nuove norme contro la criminalità), nonché per il reato di associazione di tipo mafioso e di ricettazione, fatti commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012;

che il giudice *a quo* espone, in punto di fatto, che: il Tribunale di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 10 dicembre 2013, ha ammesso G. A. alla detenzione domiciliare per l'espiazione delle pene oggetto del provvedimento di cumulo, essendogli stato riconosciuto lo status di collaboratore di giustizia; il programma di protezione risulta cessato e con esso sono venute meno anche le eventuali misure di sostegno sul piano economico che lo corredano; la pena è in fase di esecuzione e, a seguito di comunicazione del Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, in data 19 febbraio 2017, la prestazione di invalidità civile, di cui egli era in godimento dal maggio 2015, è stata revocata dall'INPS, con decorrenza dal 1° marzo 2017;

che il rimettente dà atto che - respinto il ricorso amministrativo avverso detto provvedimento (con delibera del 20 dicembre 2017 del Comitato provinciale di Torino), in ragione del rilievo che il ripristino della prestazione revocata per i condannati per gravi reati ex art. 2, comma 59, della legge n. 92 del 2012 è previsto solo a completa espiazione della pena - l'appellato ha proposto ricorso al giudice del lavoro del Tribunale di Rovigo, il quale ha accolto la domanda ritenendo che la prestazione prevista dall'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) non fosse fra quelle oggetto della prevista revoca;

che avverso tale decisione ha proposto appello l'INPS, «sostenendo che la stessa dizione della norma, riferendosi alle “prestazioni comunque denominate in base alla legislazione vigente”, a cui segue l'elencazione “: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili”», porta a ritenere non condivisibile l'interpretazione del citato giudice del lavoro, il quale avrebbe indebitamente escluso dalle prestazioni suscettibili di revoca l'assegno per invalidi civili di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971;

che, in punto di non manifesta infondatezza, la Corte d'appello rimettente afferma di dover sollevare le questioni di legittimità costituzionale sul presupposto che la norma, in ragione della formula onnicomprensiva e della espressa applicazione ai «trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse», non consente di ritenere escluso l'assegno per invalidi civili di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971;



che il rimettente, in ordine alla disciplina di cui ai commi 58 e 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, rileva che il comma 58 definisce la revoca della prestazione assistenziale o previdenziale come «sanzione accessoria» della pena principale, qualora sia intervenuta condanna per i reati ivi elencati, mentre il comma 61 impone di estendere la revoca a coloro che siano stati condannati con sentenza già passata in giudicato, pur limitandone l'effetto sul piano temporale, facendo salve le prestazioni già erogate;

che - rileva ancora il giudice *a quo* - mentre nella fattispecie disciplinata dal comma 58 la revoca costituisce il trattamento sanzionatorio accessorio disposto dal giudice penale, nel caso in esame, rientrando nella previsione di cui al comma 61, essa è disposta dall'ente titolare del rapporto, ma sul presupposto di una condanna penale pronunciata prima dell'entrata in vigore della norma che prevede la revoca stessa;

che, comunque, comune alle previsioni dei commi 58 e 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 è il presupposto dell'intervenuta sentenza di condanna, quale condizione necessaria per la revoca del beneficio, e lo stato di esecuzione della pena irrogata;

che il rimettente rileva che in ogni caso la revoca, anche quando disposta dall'Istituto previdenziale, costituisce conseguenza di una condanna per reati di estrema gravità e di elevato allarme sociale;

che, dunque, in relazione alla fattispecie in esame, sarebbero integrati i cosiddetti "criteri Engel", consistenti, alternativamente, nella qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale, nella natura della sanzione alla luce della sua funzione punitiva-deterrente, nella sua severità, ossia nella gravità del sacrificio imposto;

che il rimettente evidenzia che la misura in esame dà luogo ad un trattamento strettamente connesso alla condanna penale e quindi si atteggia a sanzione penale in senso sostanziale in applicazione dei richiamati "criteri Engel";

che, ad avviso del rimettente, l'efficacia retroattiva della misura, in riferimento a condanne pronunciate in epoca anteriore alla previsione legislativa della revoca del beneficio, si traduce nel vulnus ai precetti costituzionali sopra richiamati, in quanto la revoca troverebbe applicazione con riferimento a condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore della disposizione che la prevede;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale;

che, con atto depositato in data 12 luglio 2021, si è costituito l'INPS, chiedendo a questa Corte di dichiarare l'inammissibilità delle questioni per sopravvenuta carenza dell'oggetto, conseguente alla sentenza n. 137 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale del censurato art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012;

che l'INPS ritiene, inoltre, che le questioni siano inammissibili in quanto il rimettente non avrebbe distinto, se non nella narrazione dei fatti, tra soggetti reclusi in carcere e soggetti ammessi a regimi alternativi alla detenzione;

che comunque le questioni sarebbero non fondate, atteso che la revoca in esame - operando in via amministrativa senza l'intermediazione del provvedimento giurisdizionale penale, che funge solo da presupposto storico - non ha natura afflittiva, così da non poter essere annoverata tra i provvedimenti sanzionatori in senso stretto;

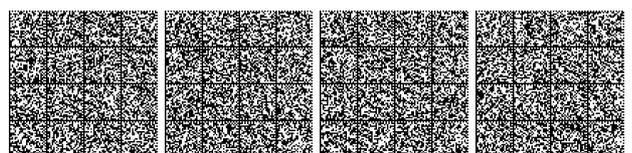
che, quindi, la fattispecie prevista dall'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, è qualificabile come un mero effetto extra-penale della condanna e non quale pena accessoria, non presentando profili di incompatibilità con il divieto di irretroattività sfavorevole di cui all'art. 25 Cost.;

che, infatti, allorché ricorra l'ipotesi di cui al comma 61, la condanna penale irrevocabile è assunta come mero presupposto oggettivo cui si ricollega un giudizio di «indegnità morale» rispetto alla percezione, da parte di soggetti colpevoli di reati di grande allarme sociale, di alcune prestazioni di tipo assistenziale, di talché la revoca disposta dall'INPS rappresenterebbe la conseguenza del venir meno di un requisito ritenuto essenziale dal legislatore per il mantenimento della prestazione e, quindi, elemento costitutivo della prestazione stessa;

che, dunque, la condanna penale definitiva, ponendosi come una delle condizioni che non consentono, a giudizio del legislatore, l'accesso alle prestazioni sociali, non esige di essere giustificata sul piano della retroattività, poiché non è destinata a regolare in modo nuovo fatti del passato;

che il Centro di documentazione su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, l'Altro diritto ODV, ha presentato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale ai sensi dell'art. 4-ter (Amici curiae) delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo vigente *ratione temporis*.

Considerato che la Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 25 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa



esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni previdenziali o assistenziali, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58 del medesimo art. 2;

che questa Corte, con la sentenza n. 137 del 2021, depositata in data successiva all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012 «nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere»;

che, inoltre, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e negli stessi termini, ha, altresì, dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede «a regime» «la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere»;

che, per effetto di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, la disposizione censurata è venuta meno solo in parte, ma è vigente con un contenuto resecato della fattispecie di chi espia la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, riferendosi unicamente alla ipotesi di chi espia la pena in carcere;

che, quindi, il censurato comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 - per effetto della pronuncia di questa Corte - prevede che l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58 è trasmesso dal Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, all'ente previdenziale (nella specie, l'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS) ai fini della revoca del beneficio ove la pena sia scontata in carcere e non già in regime alternativo;

che, pertanto - in ragione dell'efficacia retroattiva delle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale, in mancanza di modulazione temporale degli effetti dell'incostituzionalità - la disposizione censurata già al tempo dell'ordinanza di rimessione aveva tale contenuto più limitato nel senso che riguardava soltanto chi, condannato con sentenza definitiva per determinati gravi reati, stesse espiano la pena in carcere;

che nel giudizio *a quo*, come risulta pacificamente dall'ordinanza di rimessione, il condannato con sentenza definitiva, destinatario della revoca dell'assegno di inabilità adottata dall'INPS, stava espiano la pena in regime di detenzione domiciliare;

che, dunque, le questioni sono prive di rilevanza, perché la revoca disciplinata dalla disposizione censurata non si applica, né si applicava, alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*;

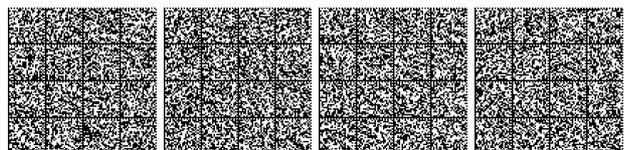
che parimenti prive di rilevanza sono le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 60, della legge n. 92 del 2012, sollevate in riferimento ai medesimi parametri;

che, infatti, tale disposizione prevede che «[i] provvedimenti adottati ai sensi del comma 58 sono comunicati, entro quindici giorni dalla data di adozione dei medesimi, all'ente titolare dei rapporti previdenziali e assistenziali facenti capo al soggetto condannato, ai fini della loro immediata esecuzione»;

che risulta evidente che la norma si riferisce alla disciplina a «regime», di cui al comma 58, per essere «la sanzione accessoria» della revoca applicata dal giudice con la sentenza di condanna;

che, come più volte evidenziato, tale fattispecie non viene in rilievo nel giudizio *a quo*, di talché il rimettente non deve fare applicazione nemmeno di tale disposizione;

che, in conclusione, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevate, in riferimento agli artt. 25 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte di appello di Venezia, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220138

N. 139

Sentenza 6 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale di Bolzano - Procedura di selezione dei candidati, composizione e nomina della commissione - Denunciata eccedenza dalle competenze statutarie, violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, di eguaglianza, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale di Bolzano - Disciplina transitoria - Composizione della commissione di selezione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7, art. 48, comma 3; legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 5 e 9, primo comma, numero 10).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio Sanitario provinciale), e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra G. W. e l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 14 maggio 2021, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di G. W. e dell'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, nonché l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Daniele Simonato per G. W., Massimo Calcagnile per l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano e Laura Fadanelli per la Provincia autonoma di Bolzano, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

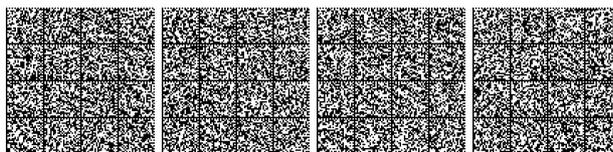
1.- Con ordinanza del 14 maggio 2021 (reg. ord. n. 149 del 2021), il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Il rimettente premette che, con ricorso ex art. 414 del codice di procedura civile, depositato il 28 ottobre 2020, G. W. ha convenuto in giudizio l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, esponendo di avere partecipato alla procedura selettiva per il conferimento dell'incarico di dirigente della divisione di neonatologia e terapia intensiva neonatale presso il Comprensorio sanitario di Bolzano e, all'esito della fase preliminare della stessa, consistita nella valutazione dei curricula e nello svolgimento di colloqui, di essere stata giudicata idonea, al pari degli altri due candidati, dalla commissione di esperti incaricata della selezione.

Il Direttore generale dell'azienda sanitaria aveva però conferito l'incarico di dirigente ad un altro dei detti candidati, ritenuto dalla ricorrente di «minore idoneità», per cui G. W. aveva adito il Tribunale di Bolzano chiedendo l'accertamento dell'illegittimità della procedura selettiva per il conferimento dell'incarico, al fine di ottenere l'annullamento dei relativi atti e la condanna dell'azienda sanitaria al risarcimento del danno.

Ad avviso del Tribunale di Bolzano, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti rispetto alle domande proposte dalla ricorrente, in quanto le disposizioni provinciali censurate delineano un procedimento di conferimento dell'incarico di dirigente di struttura complessa sostanzialmente differente da quello, invece, tratteggiato dall'art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), inserito dall'art. 4, comma 1, lettera d), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, costituente principio fondamentale della legislazione statale, che dovrebbe essere applicata nel caso di accoglimento della questione.

In particolare, il Tribunale di Bolzano evidenzia le seguenti differenze tra le due procedure: 1) la commissione prevista dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992 è composta di quattro membri, mentre quella prevista dalle norme provinciali è di tre membri; 2) la commissione di selezione prevista dalla disciplina statale è composta, di diritto, dal direttore sanitario dell'azienda sanitaria e per i restanti tre quarti da direttori di struttura complessa nella stessa disciplina per cui deve essere conferito l'incarico, individuati tramite sorteggio, mentre la commissione prevista dalla normativa provinciale è composta dal direttore sanitario dell'azienda e da due ulteriori commissari nominati, rispettivamente, dal Consiglio dei sanitari dell'azienda sanitaria e dal direttore del comprensorio sanitario; 3) la disciplina statale stabilisce che la commissione di selezione deve indicare una terna di nomi all'esito della formazione di una graduatoria, potendo la scelta del direttore generale essere operata esclusivamente tra i migliori tre di tale graduatoria, mentre la normativa provinciale prevede che la commissione di selezione deve solo indicare una rosa di idonei; 4) secondo la



normativa statale, il direttore generale che, nell'ambito dei tre candidati aventi il migliore punteggio, non sceglie quello con il punteggio più alto, deve motivare analiticamente l'atto di nomina, mentre le disposizioni provinciali stabiliscono che, una volta formata la rosa degli idonei, il direttore generale può scegliere uno qualunque dei candidati idonei, senza alcuno specifico obbligo di motivazione.

Ad avviso del Tribunale di Bolzano, inoltre, l'inconciliabilità tra i due modelli di disciplina non sarebbe superabile in via interpretativa, in quanto la normativa statale sarebbe dotata di un livello di dettaglio tale da lasciare «limitati spazi di autonomia dell'ente locale, quantomeno nell'impostazione della procedura di selezione, nel cui ambito si è ritenuto di dare ampio rilievo all'elemento tecnico».

In particolare, il rimettente ritiene che un'interpretazione costituzionalmente conforme sarebbe «radicalmente non praticabile nell'ambito della formazione della commissione di selezione degli idonei, che nel meccanismo provinciale esclude qualsivoglia meccanismo di sorteggio e determina con precisione solo membri di diretta o indiretta nomina amministrativa».

Il giudice *a quo* considera, inoltre, le questioni sollevate non manifestamente infondate sotto il profilo sia della violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» posti dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, che non lascerebbero spazio all'autonomia regionale, se non con riferimento ai meccanismi di sorteggio e alla valorizzazione delle particolarità locali, quali, nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, le esigenze di tutela della componente linguistica, sia sotto quello della prospettata violazione degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

Ad avviso del rimettente, infatti, «laddove la normativa statale delinea una procedura concorsuale vera e propria, volta alla selezione dei candidati più capaci e meritevoli a fronte del superamento di prove appositamente preordinate a farne emergere le qualità, affinché siano graduati in ordine di merito, quella locale è piuttosto una procedura di selezione "idoneativa" (come definita dal Consiglio di Stato nella sentenza 15 giugno 2017, n. 3025), nella quale ci si limita a creare una rosa di idonei, senza alcuna valutazione comparativa dei candidati ed entro la quale l'Azienda Sanitaria conferisce l'incarico dirigenziale con atti tipici del datore di lavoro privato».

In conclusione, ad avviso del rimettente le norme censurate si porrebbero in contrasto: *a)* con l'art. 117, terzo comma, Cost., secondo cui, in materia di tutela della salute, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, in quanto mentre «nell'impianto normativo statale, è evidente che lo Stato ha dettato principi volti a garantire che la procedura selettiva sia basata su criteri meritocratici», in modo che «la scelta possa essere sottoposta ad un sufficiente vaglio critico nella sua ragionevolezza e legittimità da parte dell'autorità giudiziaria», «[n]ell'impianto locale, al contrario, tale giudizio sulla scelta appare del tutto precluso, se non relativamente ad aspetti di stretta formalità»; *b)* con gli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972, «laddove stabiliscono che la Provincia Autonoma di Bolzano ha potestà legislativa in materia di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera", nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato»; *c)* con l'art. 3 Cost., «che sancisce il principio di uguaglianza e pari dignità dei cittadini, laddove i dirigenti che concorrono nelle aziende dell'Alto Adige sono sottoposti, rispetto al regime statale, ad una disciplina irragionevolmente diversa», e con l'art. 97, secondo comma, Cost. recante «l'obbligo di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» che, nel caso di specie, si estrinsecerebbe nell'esperimento di una procedura selettiva che pone il criterio meritocratico al primo posto, sia nella procedura di scelta che nella nomina della commissione.

2.- È intervenuta in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, la quale ha, innanzitutto, eccepito l'inammissibilità, sotto molteplici profili, delle questioni sollevate.

Quanto al merito, la difesa provinciale contesta, in particolare, la ricostruzione effettuata dal giudice *a quo* secondo cui, rientrando il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari nella materia della tutela della salute e, quindi, in un ambito in cui alla Provincia autonoma di Bolzano è riconosciuta competenza concorrente, essa avrebbe dovuto adeguarsi ai principi fissati dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. 502 del 1992 i quali, avendo carattere di estremo dettaglio, non lascerebbero alcun margine all'autonomia provinciale, non consentendole di dettare una disciplina che si discosti da quella prevista a livello nazionale.

Ad avviso della resistente, infatti, le competenze della Provincia autonoma di Bolzano in materia di disciplina della procedura di selezione dei dirigenti di struttura complessa e di conferimento del relativo incarico deriverebbero dalle disposizioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione.

In particolare, rileverebbe la competenza primaria di cui gode la Provincia autonoma di Bolzano in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», ai sensi dell'art. 8, primo comma, numero 1), dello statuto.

Essendo l'Azienda sanitaria dell'Alto Adige, secondo l'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 3 (Struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale), un ente strumentale della Provincia autonoma di Bolzano, competerebbe appunto a quest'ultima, in via esclusiva, la disciplina dell'ordinamento del



personale sanitario e, quindi, anche quello dei dirigenti di struttura complessa. L'esercizio di tale competenza dovrebbe avvenire, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

La competenza in esame non sarebbe, invece sottoposta al limite dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato», a cui sono sottoposte soltanto le competenze legislative provinciali concorrenti (sentenza n. 412 del 1994).

Inoltre, l'art. 4, comma 1, numero 7), dello statuto riconosce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol competenza esclusiva nell'ambito dell'«ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri». E ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), come novellato dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate): «La regione Trentino-Alto Adige disciplina il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari. Alle province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari; nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria. Le competenze provinciali relative allo stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni ed enti di cui al secondo comma sono esercitate nei limiti previsti dallo statuto».

Con la predetta norma di attuazione, la competenza esclusiva della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri sarebbe stata circoscritta, ad avviso della parte resistente, alla configurazione del modello organizzativo dell'azienda sanitaria, mentre alla Provincia autonoma di Bolzano sarebbe stata riconosciuta la competenza legislativa primaria, oltre che amministrativa, per quanto attiene al funzionamento e alla gestione della stessa.

Da ciò conseguirebbe che, nell'adottare la disciplina della procedura di selezione dell'incarico di dirigente di struttura complessa, rientrando a pieno titolo nell'ipotesi delineata dall'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, la Provincia autonoma di Bolzano godrebbe di potestà legislativa esclusiva.

In subordine, la difesa provinciale evidenzia, comunque, che, anche se si volesse inquadrare la questione prescindendo dalla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano, come sopra delineata, e, quindi, ricondurla alla stessa competenza concorrente, sarebbe comunque evidente la non fondatezza del ragionamento del giudice *a quo*, secondo cui l'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992 non lascerebbe alcuno spazio all'autonomia provinciale, se non nella scelta dei meccanismi di sorteggio, nella determinazione dei criteri per la formazione della graduatoria e nella valorizzazione delle particolarità locali.

La tesi secondo cui, laddove una disciplina è di dettaglio, non residua alcuno spazio all'autonomia locale, non può, infatti, essere condivisa, in quanto ciò si risolverebbe in una sistematica e illegittima compressione delle prerogative delle autonomie locali.

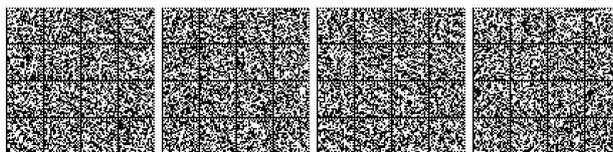
3.- È intervenuta in giudizio G. W., ricorrente nel giudizio principale.

Questa sostiene, innanzitutto, la rilevanza delle questioni sollevate dal rimettente, dal momento che le pretese azionate nel giudizio *a quo* non potrebbero essere soddisfatte senza la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

La difesa della ricorrente evidenzia, in particolare, che «il c.d. “decreto Balduzzi” [d.l. n. 158 del 2012] sancisce una netta separazione fra il ruolo gestionale/politico/amministrativo del Direttore Generale e quello “tecnico” della Commissione di selezione prevedendo apposite garanzie finalizzate ad evitare qualunque “influenza” del primo sui membri “tecnici” della seconda. Ed infatti la legge stabilisce oggi che la commissione di selezione sia composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale».

Da ciò trae la conclusione che «la violazione dei principi contenuti nella norma nazionale e l'applicazione di una disciplina locale ispirata a principi contrari rispetto a quelli che informano la prima comporta necessariamente la illegittimità di quest'ultima».

In particolare, poi, la ricorrente rileva che «[p]er quanto attiene specificamente alla disciplina del personale degli enti sanitari, l'art. 19, comma 2, richiama tutti gli articoli che il d.lgs. n. 502 dedica direttamente al personale (comprese le disposizioni di natura transitoria), e dunque il richiamo esprime la scelta del legislatore delegato statale di considerare i principi del rapporto di impiego di tale personale vincolanti anche per la potestà legislativa delle regioni ad



autonomia speciale e delle province autonome», con il conseguente «assoggettamento della Provincia di Bolzano, per quanto attiene alla disciplina del rapporto di pubblico impiego dei dirigenti del ruolo sanitario, ai principi desumibili dal decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni».

4.- È intervenuta in giudizio anche l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano che eccepisce, preliminarmente, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni prospettate dal Tribunale di Bolzano.

In particolare, l'Azienda sanitaria di Bolzano evidenzia l'avvenuta pubblicazione ed entrata in vigore del decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 13 settembre 2021, n. 29 (Regolamento per il conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale) che modifica la disciplina della selezione dei primari nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, per cui «essendo stata sostituita la fonte regolamentare applicata in combinato disposto con le norme di legge provinciale censurate vi è una sopravvenienza normativa che determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale e la conseguente restituzione degli atti al giudice *a quo*».

Inoltre, la resistente sostiene l'irrelevanza nel giudizio *a quo* delle questioni di legittimità costituzionale sulla base della considerazione che «focus del procedimento di conferimento degli incarichi di direzione di struttura sanitaria complessa è l'applicazione dei principi di correttezza e buona fede, del quale il giudice *a quo* non si è nemmeno occupato», stante il carattere non concorsuale della procedura complessivamente considerata, affermato da una costante giurisprudenza della Corte di cassazione.

In altri termini, ad avviso della resistente, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, come quello oggetto del giudizio principale, deve essere compiuto secondo gli stessi parametri che si utilizzano per gli atti adottati dal datore di lavoro privato, in particolare con riferimento all'osservanza delle regole di correttezza e di buona fede, ma, nonostante ciò, il giudice *a quo* non avrebbe effettuato o comunque avrebbe sorvolato sul tipo di verifica di cui si è detto, tralasciando del tutto un momento di accertamento giudiziale che è il presupposto logico di ogni ulteriore giudizio.

Nel merito, ad avviso dell'Azienda sanitaria di Bolzano, le questioni sarebbero comunque non fondate, in quanto la disciplina provinciale rispetterebbe i «principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa nelle aziende del servizio sanitario nazionale».

Ciò in quanto l'unico principio fondamentale ricavabile dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992 consisterebbe, in realtà, nella natura fiduciaria dell'atto di nomina.

5.- Nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, le parti hanno contestato le rispettive deduzioni e ribadito le argomentazioni già illustrate nei propri scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rispettivamente formulate.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), che disciplinano, rispettivamente, la procedura per l'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa e il relativo regime transitorio.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, ai sensi del quale «[l]'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del Direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il Direttore generale conferisce gli incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il Direttore sanitario e il Direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione, in conformità alla vigente disciplina di settore», e l'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, che, come osservato, detta il relativo regime transitorio, si porrebbero, in particolare, in contrasto con l'art. 15, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), inserito dall'art. 4, comma 1,



lettera *d*), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, che, fissando una serie di principi fondamentali nella materia «tutela della salute», ha stabilito una composizione della commissione di selezione tale da assicurare l'imparzialità della maggioranza dei suoi membri, scelti tramite un procedimento di sorteggio, e ristretto la discrezionalità del direttore generale nel conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, in modo da privilegiare criteri meritocratici e da sottoporre l'atto di nomina ad un obbligo di adeguata motivazione.

2.- Il giudice *a quo* ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.- In ordine alla rilevanza, il rimettente, escludendo la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, evidenzia che «[l]'eventuale accoglimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale inciderebbe radicalmente sull'accertamento giudiziale da compiere e quindi sull'esito del giudizio. Invero le due norme tratteggiano procedure selettive diverse ed inconciliabili, per cui le violazioni procedurali lamentate dalla ricorrente avrebbero rilevanza solo qualora fosse ritenuta applicabile la normativa delineata dalle norme nazionali, non invece nel caso della ritenuta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e quindi di applicazione della legge provinciale».

2.2.- A sostegno della non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale di Bolzano sostiene, poi, che la Provincia autonoma di Bolzano sarebbe assoggettata alle disposizioni dell'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce principi fondamentali di immediata applicazione, che non lascerebbero spazio all'autonomia regionale e provinciale, se non su aspetti quali le esigenze di tutela delle diverse componenti linguistiche.

3.- In via preliminare, la difesa provinciale eccepisce che il rimettente non avrebbe dimostrato di avere esperito il doveroso tentativo di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione da lui ritenuta costituzionalmente corretta.

Va, tuttavia, rilevato che il giudice *a quo* ha, invero, assolto al proprio dovere di esaminare la via dell'interpretazione adeguatrice, ritenendola non praticabile. Stabilire, poi, se l'interpretazione conforme sia o non sia praticabile attiene al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 83 e n. 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015), non alla sua ammissibilità.

Pertanto, l'eccezione non è fondata.

3.1.- La Provincia autonoma di Bolzano, a fronte della domanda risarcitoria avanzata nel giudizio *a quo*, ha eccepito l'irrelevanza della questione per inutilità dell'eventuale accoglimento, che non trasformerebbe in illecita (e dunque fonte di responsabilità risarcitoria) una condotta legittima al momento in cui è stata realizzata.

Al contrario, si deve ribadire che, come già più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevin gli effetti che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre per le parti in causa (sentenze n. 46 e n. 5 del 2014, e n. 294 del 2011).

3.2.- La difesa della Azienda sanitaria di Bolzano eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto queste avrebbero ad oggetto disposizioni di rango regolamentare, prive come tali di forza di legge e, pertanto, non censurabili innanzi alla Corte costituzionale.

Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Come risulta chiaramente dall'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* solleva le questioni di costituzionalità dell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 e dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, senza censurare direttamente le disposizioni regolamentari richiamate dalle norme censurate.

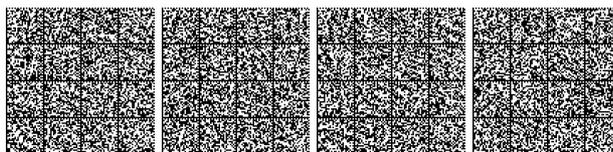
3.3.- La difesa provinciale sostiene, inoltre, l'inammissibilità della questione relativa all'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, in quanto il rimettente non avrebbe indicato nell'ordinanza le norme costituzionali ritenute violate.

L'eccezione non è fondata, in quanto l'ordinanza non solo solleva, espressamente, nella parte dispositiva, la questione di costituzionalità della detta norma in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), dello statuto speciale, ma argomenta specificamente sulle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

3.4.- La Provincia autonoma di Bolzano ritiene irrilevanti e, pertanto, inammissibili, i profili delle questioni relativi alla composizione della commissione di selezione e all'obbligo di indicazione al direttore generale, ai fini della nomina, della terna di candidati con i migliori punteggi.

Anche queste eccezioni non sono fondate.

Con riferimento alla disciplina della composizione della commissione, il giudice *a quo* spiega chiaramente le ragioni della sospetta illegittimità costituzionale, evidenziando il contrasto tra il metodo della nomina stabilito a livello



provinciale e quello del sorteggio, previsto a livello nazionale, che ritiene integrare un principio fondamentale della legislazione statale. Analogamente, il rimettente ritiene che la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che debba essere indicata solo una rosa di candidati, si ponga in contrasto con la previsione, che pure ritiene essere un principio fondamentale della legislazione statale, secondo cui la commissione deve presentare, all'esito della valutazione comparativa, la terna di candidati, in ordine di graduatoria, a cui sono stati attribuiti i migliori punteggi.

La rilevanza di questi aspetti della disciplina censurata è chiaramente sostenuta dal rimettente sulla base della considerazione che l'eventuale illegittimità costituzionale di tali disposizioni influirebbe sulla valutazione della legittimità della procedura concorsuale, oggetto del giudizio principale, ai fini del risarcimento del danno.

3.5.- La difesa dell'Azienda sanitaria di Bolzano ritiene, poi, che il giudice *a quo* abbia sostenuto, in modo totalmente apodittico, con conseguente inammissibilità delle relative questioni, la violazione del principio costituzionale di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'eccezione deve essere rigettata in quanto nella parte finale dell'ordinanza di rimessione, ancorché in modo sintetico, si dà conto sia delle ragioni per cui sarebbe violato l'art. 3 Cost., «che sancisce il principio di uguaglianza e pari dignità dei cittadini, laddove i dirigenti che concorrono nelle aziende dell'Alto Adige sono sottoposti, rispetto al regime statale, ad una disciplina irragionevolmente diversa», sia di quelle per cui sarebbe leso l'art. 97, secondo comma, Cost., recante «l'obbligo di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» che, nel caso di specie, si estrinsecerebbe nell'esperimento di una procedura selettiva che pone il criterio meritocratico al primo posto, sia nella procedura di scelta che nella nomina della commissione.

3.6.- Infine, l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano sostiene l'inammissibilità delle questioni sollevate sulla base della considerazione che «focus del procedimento di conferimento degli incarichi di direzione di struttura sanitaria complessa è l'applicazione dei principi di correttezza e buona fede, del quale il giudice *a quo* non si è nemmeno occupato».

Anche quest'ultima eccezione deve essere rigettata.

Effettivamente, il giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione non fa espresso riferimento ai principi di correttezza e di buona fede che, secondo una costante giurisprudenza (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 4 agosto 2020, n. 16666), presiedono alla valutazione dell'operato dell'amministrazione nel conferimento degli incarichi direttivi di struttura complessa, anche ai fini dell'eventuale risarcimento del danno. Tuttavia, dalla complessiva trama argomentativa dell'ordinanza di rimessione emerge chiaramente che il rimettente sostiene la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate proprio perché queste investono principi ai quali l'amministrazione deve attenersi nel conferimento dell'incarico.

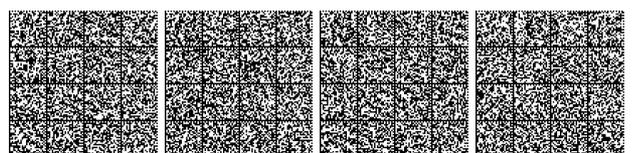
4.- Successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, è stato emanato il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 13 settembre 2021, n. 29 (Regolamento per il conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale), in attuazione di quanto già stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, ai sensi del quale «[l]a procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione, in conformità alla vigente disciplina di settore».

L'entrata in vigore di tale regolamento ha determinato la perdita di efficacia dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, che conteneva la norma transitoria, censurata dal rimettente, secondo la quale «[f]ino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 48, comma 3, della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, e successive modifiche, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 48, commi 4, 5 e 6, della medesima legge provinciale, vigenti sino alla data di entrata in vigore della presente legge. Fino all'entrata in vigore del citato regolamento di esecuzione la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla Direttrice/dal Direttore generale ed è composta dalla Direttrice sanitaria/dal Direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari».

Questa Corte ha avuto, però, modo di precisare, già in altre occasioni, che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere, comunque, esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 170 e n. 7 del 2019).

Nel caso in esame, poiché la procedura oggetto del procedimento è stata bandita nella vigenza delle norme censurate, tra cui il detto art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, è alla luce di queste che il Tribunale di Bolzano è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale e, perciò, la questione rimane, comunque, rilevante nel giudizio in corso.

5.- Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 non è fondata, nei sensi di seguito precisati.



5.1.- Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (sentenza n. 371 del 2008).

La materia in cui rientrano le disposizioni censurate è, quindi, quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina (*ex multis*, sentenze n. 9 del 2022 e n. 231 del 2017).

D'altronde, questa Corte ha, più volte, espressamente qualificato l'unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria (quella appunto di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto regionale) come una competenza di tipo concorrente (sentenze n. 134 e n. 59 del 2006, n. 182 del 1997 e n. 373 del 1995).

Priva di fondamento è anche l'altra argomentazione espressa dalla difesa della Provincia, secondo la quale i dirigenti sanitari, dei cui incarichi si tratta, rientrerebbero nella più generale categoria del personale dei cosiddetti enti strumentali della Provincia, di modo che la relativa disciplina sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol).

Tale tesi contrasta, infatti, con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale e che, per questa parte, vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome (si veda l'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, anche dopo la sentenza di questa Corte n. 354 del 1994).

5.2.- Le disposizioni contenute nell'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, relative al conferimento degli incarichi sanitari di direzione di struttura complessa costituiscono, ad avviso del giudice *a quo*, principi fondamentali della legislazione statale in materia «tutela della salute», vincolanti come tali rispetto alla potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma di Bolzano.

La dirigenza sanitaria risulta sottoposta ad una disciplina speciale (rispetto a quella generale della dirigenza prevista dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992, il cui art. 3, comma 1-bis, stabilisce che l'organizzazione ed il funzionamento delle unità sanitarie locali «sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali».

Dal punto di vista organizzativo, il direttore generale dell'azienda sanitaria adotta, pertanto, l'atto aziendale di diritto privato, con cui individua le strutture operative, qualificandole come semplici o come complesse, e i compiti da affidare ai diversi direttori. Con specifico riferimento, poi, al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, la disciplina statale aveva, in una prima fase, progressivamente ampliato il carattere fiduciario delle nomine effettuate dal direttore generale, allo scopo di valorizzarne il legame con la sua responsabilità manageriale.

In proposito, va ricordato che il testo originario dell'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 aveva stabilito per i dirigenti di secondo livello un procedimento selettivo secondo cui «[l]'attribuzione dell'incarico viene effettuata, previo avviso da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, dal direttore generale in base alla graduatoria di una apposita commissione di esperti. La commissione è nominata dal direttore generale ed è composta dal direttore sanitario e da due esperti, di cui uno designato dalla regione tra i professori universitari ordinari della disciplina, ed uno designato dal consiglio dei sanitari tra i dirigenti di secondo livello della disciplina dipendenti dal Servizio sanitario nazionale; in caso di mancata designazione da parte della regione e del consiglio dei sanitari entro trenta giorni dalla richiesta, la designazione è effettuata dal Ministro della sanità su richiesta dell'unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera. La commissione forma la graduatoria previo colloquio e valutazione del curriculum professionale degli interessati».

Poco dopo, l'art. 16 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha modificato il testo dell'art. 15, stabilendo che la commissione non avrebbe più dovuto formare una graduatoria, ma sarebbe stata chiamata a valutare solo l'idoneità dei candidati allo svolgimento dell'incarico, predisponendo un elenco di idonei, nel cui ambito il direttore generale avrebbe effettuato la nomina. La natura fiduciaria dell'incarico è stata, quindi, ulteriormente rafforzata con la successiva riforma del servizio sanitario nazionale realizzata con il decreto



legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), attraverso la modifica della composizione della commissione di esperti, con l'ampliamento della componente direttamente designata dal direttore generale (art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999).

Il successivo d.l. n. 158 del 2012, come convertito, senza far venire meno il carattere negoziale e fiduciario dell'atto finale di nomina, ha introdotto, con l'art. 4, le regole previste dal comma 7-bis dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, modificando, in particolare, la composizione e i criteri di nomina della commissione («la selezione viene effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale»).

A questa commissione è attribuito il compito di formare una graduatoria, all'esito della valutazione comparativa dei candidati, dei loro curricula e delle risultanze dei colloqui, e di comunicare al direttore generale una rosa di tre nomi, in ragione del punteggio finale loro assegnato, tra i quali il direttore generale è chiamato a scegliere, con l'obbligo di motivare analiticamente la scelta, ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio.

Tale attività di valutazione, che ha il suo esito in una graduatoria (con relativi punteggi assegnati ai candidati), sebbene presenti caratteri di accentuata procedimentalizzazione, rimane, comunque, preparatoria di un provvedimento finale, quello del conferimento dell'incarico dirigenziale di struttura complessa, che mantiene intatta la sua natura di atto discrezionale, quale scelta fiduciaria del direttore generale, sebbene questa debba essere specificamente motivata, laddove il candidato prescelto non sia quello che ha conseguito il migliore punteggio.

5.3.- Questa Corte, con la sentenza n. 354 del 1994, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui elevava senz'altro al rango di norme fondamentali di riforma economico-sociale una serie di articoli del detto complesso normativo e, pertanto, anche con riguardo alle norme contenute nell'art. 15, comma 7-bis, dello stesso d.lgs., si potrebbe sostenere che non possa operare analogo automatismo, dovendosi valutare concretamente la portata di principio fondamentale di ciascuna disposizione (*ex multis*, sentenze n. 170 del 2001, n. 482 del 1995, n. 464 del 1994 e n. 349 del 1991).

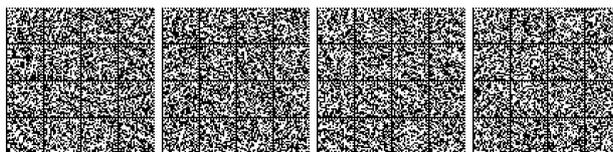
Tuttavia, nel caso di specie, deve essere condivisa la valutazione del rimettente sulla natura di principi fondamentali delle disposizioni richiamate.

Ed invero, i precetti fissati dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel disciplinare la procedura di conferimento dell'incarico di dirigente di struttura sanitaria complessa, risultano, indubbiamente, da qualificare come principi fondamentali della legislazione, essendo funzionali all'esigenza, che costituisce la stessa *ratio legis* della novella legislativa, da un lato, di assicurare l'imparzialità e la specifica competenza dei membri della commissione e, dall'altro, di individuare i soggetti oggettivamente più titolati per assumere l'incarico direttivo, rendendo, nel contempo, la procedura di nomina pienamente trasparente e controllabile.

5.4.- Il rimettente individua analiticamente le differenze tra la procedura di conferimento dell'incarico di direttore di struttura complessa prevista dalle disposizioni statali e quella, invece, stabilita dalla disciplina provinciale di cui all'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017. Esse riguardano, sotto un primo profilo, il numero dei componenti della commissione (quattro ai sensi della disciplina statale, tre sulla base delle disposizioni provinciali) e le loro modalità di nomina: la commissione esaminatrice prevista dalla normativa statale è, infatti, composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa nella disciplina individuati tramite sorteggio, mentre il quarto membro, il direttore sanitario dell'azienda sanitaria, ne fa parte di diritto. La commissione esaminatrice prevista, invece, dalla normativa provinciale è composta da due membri nominati dal Consiglio dei sanitari dell'azienda sanitaria e dal direttore del comprensorio sanitario, mentre il terzo membro è, di diritto, il direttore sanitario dell'azienda.

Inoltre, per quanto riguarda i candidati e l'atto di nomina, la disciplina statale stabilisce che la commissione debba obbligatoriamente indicare, ai fini della nomina, i migliori tre candidati sulla base del punteggio conseguito da ciascuno di questi nella graduatoria finale e che il direttore generale, laddove non scelga il candidato col punteggio più alto, deve motivare analiticamente la propria scelta. Viceversa, la disciplina provinciale stabilisce che la commissione indichi una rosa di idonei non predeterminata numericamente, nell'ambito della quale il direttore generale può scegliere uno qualunque dei candidati, senza alcun obbligo di specifica motivazione.

L'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, si limita però a stabilire, genericamente, che «[l]'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del Direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il Direttore generale conferisce gli incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il Direttore sanitario e il Direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli



incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore».

A differenza di quanto ritenuto dal giudice *a quo*, la genericità della previsione normativa provinciale consente un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, come, d'altronde, dimostra il nuovo regolamento di esecuzione, successivo all'ordinanza di rimessione, contenuto nel d. Pres. prov. Bolzano n. 29 del 2021 che, senza che sia intervenuta alcuna modifica della norma provinciale, ne prevede una applicazione conforme ai principi fondamentali della legislazione statale.

Il nuovo regolamento contiene, infatti, una serie di previsioni che risultano conformi ai principi fondamentali posti dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Senza contraddire la norma censurata, esso stabilisce che la commissione di selezione debba essere composta da quattro membri - la direttrice sanitaria/il direttore sanitario o una sua delegata/un suo delegato, nonché tre direttori/direttrici di struttura complessa nella disciplina oggetto dell'incarico - questi ultimi componenti individuati tramite sorteggio; l'obbligo di valutazione comparativa di tutti i candidati all'incarico; la formazione, sulla base dei migliori punteggi attribuiti, di una terna di candidati da sottoporre alla scelta finale del direttore generale; l'obbligo di motivazione analitica dell'atto di nomina, laddove il direttore generale scelga uno dei candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio.

Deve ritenersi che la genericità delle disposizioni contenute nell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 e lo stesso rinvio, fatto da questa norma, nella sua parte finale, alla disciplina di settore («La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore») consentissero, già prima dell'emanazione del nuovo regolamento di esecuzione, una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, in grado di recepire evolutivamente i principi posti dalla più recente legislazione statale.

Il giudice rimettente, pertanto, essendo stato richiesto di accertare l'illegittimità della procedura selettiva al solo fine di decidere sulla domanda di risarcimento del danno, ben avrebbe potuto addivenire autonomamente, in via interpretativa, alla soluzione richiesta dall'attore, pur in assenza del regolamento di esecuzione.

6.- È fondata, invece, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la questione avente ad oggetto l'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, ai sensi del quale «[f]ino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 48, comma 3, della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, e successive modifiche, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 48, commi 4, 5 e 6, della medesima legge provinciale, vigenti sino alla data di entrata in vigore della presente legge. Fino all'entrata in vigore del citato regolamento di esecuzione la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla Direttrice/dal Direttore generale ed è composta dalla Direttrice sanitaria/dal Direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari».

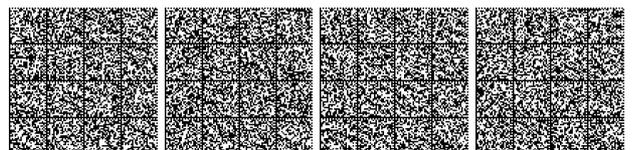
Sebbene l'entrata in vigore del nuovo regolamento di esecuzione, di cui all'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, abbia determinato, come già rilevato, l'abrogazione dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, è alla luce di tale norma che il Tribunale di Bolzano è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale e, perciò, la sollevata questione risulta, comunque, rilevante nel giudizio in corso.

La norma censurata, entrata in vigore l'11 maggio 2017, stabiliva, sia pure solo in via transitoria, fino all'entrata in vigore del previsto regolamento di esecuzione, una composizione della commissione di selezione palesemente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale già nel 2012 e costituente, senza dubbio, un principio fondamentale idoneo a vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente.

Più precisamente, mentre la norma statale prevede che la commissione sia composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio, nell'ipotesi delineata dalla norma provinciale censurata, oltre al direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto), fanno parte della commissione due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria. Senza che, come rilevato dallo stesso giudice *a quo*, la formulazione letterale della norma censurata consentisse, in alcun modo, un adeguamento, in via interpretativa, della disposizione ai principi fondamentali della legislazione.

La questione è, in conclusione, fondata e deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017.

7.- L'accoglimento della questione per contrasto della norma censurata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali relativi alla scelta dei componenti della commissione di selezione tra i direttori di struttura complessa, posti dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, comporta l'assorbimento delle questioni riferite agli ulteriori parametri.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Tribunale ordinario di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220139

N. 140

Sentenza 26 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta di registro - Atti esenti - Sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali utilizzati per l'esercizio dell'azione di ottemperanza dinnanzi al giudice amministrativo - Omessa previsione - Irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 66, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

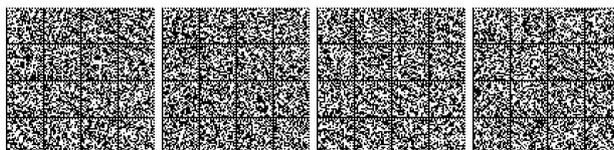
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra il Ministero della giustizia e Andrea Abbamonte e altri, con ordinanza del 2 marzo 2021, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di Andrea Abbamonte, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Monica Mazzotti per Andrea Abbamonte e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 marzo 2021 (reg. ord. n. 76 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).

Il comma 1 del citato art. 66 vieta ai soggetti di cui alle lettere *b)* e *c)* del precedente art. 10 - ovvero, inter alia, ai cancellieri e ai segretari degli organi giurisdizionali - di rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso da loro formati o autenticati, se non dopo la registrazione stessa, indicando i relativi estremi e l'ammontare dell'imposta; il successivo comma 2 contempla cinque fattispecie alle quali tale divieto non si applica.

Quest'ultima disposizione è censurata nella parte in cui non prevede, tra tali fattispecie, anche quella del rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per agire in sede di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

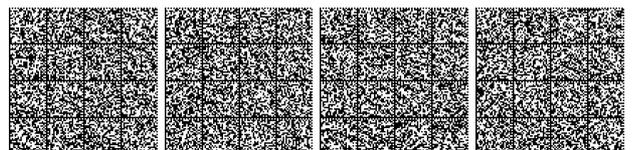
2.- Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio avente a oggetto l'accertamento dell'illegittimità del silenzio rifiuto, nonché l'annullamento degli atti amministrativi a esso sottesi, formatosi sull'istanza di rilascio del certificato di passaggio in giudicato dell'ordinanza, pronunciata dal Tribunale ordinario di Napoli, di condanna del Comune di Ceppaloni al pagamento della somma di euro 13.302,68 in favore del ricorrente nel processo *a quo*.

Secondo quanto riferito dal rimettente, infatti, stante l'omesso versamento della relativa imposta di registro, il competente ufficio del menzionato Tribunale non aveva rilasciato al creditore vittorioso in giudizio la suddetta ordinanza munita della certificazione di passaggio in giudicato, funzionale all'esercizio dell'azione di ottemperanza. Ciò, in forza di una circolare dello stesso Tribunale e di una nota interna del Ministero della giustizia secondo le quali, in sostanza, ai sensi del denunciato art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986 è possibile derogare al divieto di cui al precedente comma 1 - a seguito della sentenza additiva di questa Corte n. 522 del 2002 - nel caso del rilascio del provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata civile, ma non anche ove esso sia preordinato ad agire in ottemperanza.

Il ricorrente ha quindi instaurato il giudizio *a quo*, deducendo tra l'altro, a fondamento delle spiegate domande, l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986.

Investito dell'appello interposto dal Ministero della giustizia avverso la sentenza di accoglimento del Tribunale amministrativo regionale della Campania, il Consiglio di Stato ritiene, diversamente dal giudice di primo grado, che non sia praticabile un'interpretazione adeguatrice della norma sospettata, che si scontrerebbe con il dato testuale, traducendosi in un'interpretazione analogica non consentita in virtù della natura eccezionale della norma stessa.

Rileva infatti il rimettente che questa Corte ha sì dichiarato, con la sopra citata sentenza, l'illegittimità costituzionale della disposizione in parola nella parte in cui precludeva, prima della registrazione, il rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, ma unicamente nel caso in cui questi dovessero essere utilizzati per procedere all'esecuzione forzata.



Del resto, il giudizio di ottemperanza non costituirebbe un mero «duplicato» dell'esecuzione forzata, essendo solo il primo caratterizzato «dall'esercizio di una giurisdizione estesa al merito» e da «potenzialità sostitutive e intromissive» nell'azione dell'amministrazione inadempiente.

Né, prosegue sul punto il Consiglio di Stato, il giudizio di ottemperanza sarebbe sussumibile in una delle altre fattispecie in cui l'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986 eccezionalmente deroga al divieto di rilascio dettato dal precedente comma 1.

Di qui, in definitiva, la rilevanza delle questioni sollevate, dal momento che, essendo privo di pregio l'ulteriore motivo posto a fondamento delle domande avanzate dal ricorrente, l'esito del giudizio *a quo* dipende unicamente dalla soluzione dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato - dopo avere ricordato che requisito di ammissibilità dell'azione di ottemperanza ai provvedimenti giurisdizionali del giudice ordinario è rappresentato dal loro passaggio in giudicato, che deve essere dimostrato dalla parte ricorrente attraverso la copia degli stessi corredata della relativa attestazione da parte del cancelliere - osserva che, di conseguenza, la norma denunciata, non consentendo il rilascio dei suddetti provvedimenti prima dell'adempimento dell'obbligazione tributaria, precluderebbe l'attuazione del diritto accertato giudizialmente.

Questa preclusione violerebbe, innanzitutto, gli artt. 3 e 24 Cost., determinando un'irragionevole compressione del diritto di agire in giudizio, per ragioni non dissimili da quelle poste a base della più volte citata sentenza n. 522 del 2002 (nonché della successiva sentenza n. 198 del 2010).

E se è vero, precisa il giudice *a quo*, che a seguito della suddetta sentenza il creditore della pubblica amministrazione può comunque promuovere l'esecuzione forzata malgrado l'omesso versamento dell'imposta di registro, tuttavia, il procedimento di esecuzione e il giudizio ottemperanza non sarebbero «semplicemente alternativi, ma complementari», sicché la circostanza che il secondo «sia più oneroso» finirebbe per arrecare un vulnus al diritto della parte vittoriosa di far valere pienamente le proprie ragioni attraverso tutti i mezzi previsti dall'ordinamento.

Condizionando la tutela giurisdizionale in sede di ottemperanza al pagamento dell'imposta di registro, la norma censurata determinerebbe, inoltre, secondo il rimettente, «una discriminazione tra creditori in base alle rispettive disponibilità economiche», con la conseguente lesione, anche sotto tale profilo, dell'art. 3 Cost.

3.- Si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo principale, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986 negli stessi termini auspicati dal rimettente.

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

Nell'atto di intervento vengono innanzitutto richiamate alcune pronunce di questa Corte in materia di oneri fiscali (tra le altre, sentenze n. 7 del 1999, n. 157 del 1969 e n. 45 del 1963), da cui viene dedotta la «necessità di operare un bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale».

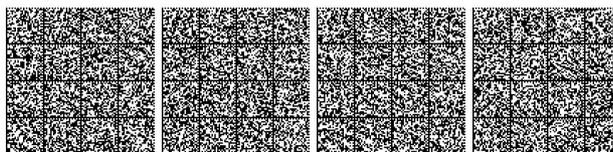
Viene quindi sostenuta l'insussistenza della denunciata violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto il giudizio di ottemperanza non costituirebbe l'unico rimedio apprestato dall'ordinamento per conseguire la tutela esecutiva nei confronti della pubblica amministrazione, potendo il creditore, alternativamente, procedere all'esecuzione forzata civile, nonostante l'omessa registrazione del provvedimento giudiziale.

La norma sospettata, pertanto, non renderebbe impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale.

Anche la censura inerente all'asserita disparità di trattamento fra creditori in base alle loro condizioni economiche sarebbe priva di pregio. L'eventuale rilascio, prima del pagamento dell'imposta, del provvedimento giurisdizionale munito dell'attestazione di passaggio in giudicato, infatti, in ogni caso non esimerebbe il richiedente dall'obbligo del versamento, sia pure successivamente al rilascio stesso.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 2 marzo 2021 (reg. ord. n. 76 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non prevede che



il divieto di rilascio di atti non registrati recato dal precedente comma 1 non si applichi al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

Secondo il rimettente, la norma censurata, non consentendo il rilascio dei provvedimenti giurisdizionali prima del pagamento della relativa imposta di registro, precluderebbe la possibilità di agire in sede di ottemperanza per l'attuazione delle pronunce del giudice ordinario, limitando irragionevolmente il diritto alla tutela giurisdizionale, con lesione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

L'art. 3 Cost. risulterebbe altresì violato in relazione al principio di eguaglianza, poiché la disciplina posta dall'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986 determinerebbe «una discriminazione tra creditori in base alle rispettive disponibilità economiche».

2.- L'art. 66 del d.P.R. n. 131 del 1986, al comma 1, vieta ai soggetti di cui al precedente art. 10, lettere *b)* e *c)* - cioè, per quanto qui rileva, ai cancellieri e ai segretari degli organi giurisdizionali - di rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso da loro formati o autenticati, se non dopo la registrazione stessa, indicando i relativi estremi e l'ammontare dell'imposta; al successivo comma 2, prevede alcune deroghe a tale divieto, disponendo che esso non si applica a «una serie di atti tassativamente enunciati» (sentenza n. 198 del 2010), senza tuttavia contemplare il rilascio della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale funzionale all'instaurazione del giudizio di ottemperanza.

3.- In ragione della tassatività delle deroghe previste dal censurato art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986 al divieto di rilascio stabilito dal precedente comma 1, l'esercizio dell'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo per conseguire l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali del giudice ordinario è, di fatto, precluso dall'inadempimento all'obbligo di versamento dell'imposta di registro.

Da questo, infatti, consegue che il cancelliere non possa rilasciare il provvedimento giurisdizionale recante in calce la certificazione di passaggio in giudicato (art. 124 del r.d. 18 dicembre 1941, n. 1368, recante «Disposizioni per l'attuazione del Codice di procedura civile e disposizioni transitorie»); passaggio in giudicato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 112, comma 2, lettera *c)*, e 114, comma 2, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), costituisce requisito di ammissibilità del ricorso per l'ottemperanza delle sentenze e degli altri provvedimenti a esse equiparati pronunciati dal giudice ordinario (*ex plurimis*, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza 19 aprile 2021, n. 337; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 12 dicembre 2016, n. 5223; sezione quinta, sentenza 11 dicembre 2015, n. 5645; sezione sesta, sentenza 28 dicembre 2011, n. 6905).

4.- La questione sollevata con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. è fondata.

4.1.- Occorre premettere che essa riporta all'attenzione il delicato tema del rapporto tra oneri fiscali e diritto alla tutela giurisdizionale di cui questa Corte si è occupata in numerose occasioni, soprattutto nel periodo antecedente la riforma tributaria degli anni settanta, quando nel nostro ordinamento - all'interno di una legislazione disorganica e già da tempo avvertita, anche dalla più autorevole dottrina, come fortemente vessatoria - diverse norme condizionavano lo svolgimento del processo all'adempimento di oneri fiscali.

È stata la risalente pronuncia sul *solve et repete* (sentenza n. 21 del 1961) a inaugurare questo filone della giurisprudenza costituzionale, eliminando dall'ordinamento una regola che rifletteva una concezione autoritaria del rapporto tributario, in quanto ancora fondata sulla nozione precostituzionale di dovere di soggezione, per cui l'atto impositivo, alla stregua dell'ordine dell'autorità, andava prima eseguito e solo dopo, eventualmente, contestato.

La previsione dell'onere del pagamento del tributo, prima ancora che fosse accertato in modo definitivo il titolo in base al quale esso poteva esigersi, quale presupposto imprescindibile dell'esperimento dell'azione giudiziaria diretta a sostenere l'illegittimità dell'imposizione, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost.

Sono seguite poi numerose altre pronunce, sia rivolte a espungere dall'ordinamento i residui normativi ancora ispirati alla medesima logica del *solve et repete* (tra le altre, sentenze n. 100 del 1964, n. 89 e n. 75 del 1962, n. 79 del 1961), sia riguardanti altre forme di oneri fiscali, pur diversamente strutturati da quel risalente istituto.

In alcune occasioni, come quella relativa alle norme che impedivano l'utilizzo in giudizio degli atti sui quali non era stata assolta l'imposta di registro - relegati così a una sorta di «esilio giudiziario» - questa Corte non reputò costituzionalmente illegittimi tali oneri, precisando che la Costituzione «non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo; sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie, sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronuncia finale dei giudici» (sentenza n. 45 del 1963).



In altre, invece, ritenne costituzionalmente illegittime quelle norme che, anziché rivolte ad «assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione [e] prevenire altresì eccessi riprovevoli nell'esercizio del diritto di azione, eccitando nel titolare un senso di responsabilità», tendevano «alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette» e conducevano «al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale» (sentenza n. 80 del 1966).

Diverse di queste «remote sentenze» (sentenza n. 7 del 1999) vennero ritenute poco soddisfacenti dalla prevalente dottrina, in quanto non apparivano esaustivamente chiariti i criteri di giudizio sul bilanciamento operato dal legislatore, anche perché, fra l'altro, le limitazioni al diritto alla tutela giurisdizionale venivano giustificate invocando valori tra loro diseguali: a volte l'adempimento del «dovere di contribuente» (sentenza n. 157 del 1969) e altre volte l'esigenza di tutelare «l'interesse alla riscossione dei tributi» (sentenza n. 91 del 1964 e, in termini analoghi, sentenza n. 157 del 1969).

4.2.- Il problema è stato poi in gran parte risolto grazie, in primo luogo, all'intervento del legislatore, che, nell'ambito della grande riforma fiscale degli anni settanta, ha previsto all'art. 7, numero 7), della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), come principio direttivo, quello di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

L'ordinamento si è così indirizzato verso un nuovo e più proporzionato bilanciamento tra i valori costituzionali che vengono in rilievo nella previsione di oneri fiscali condizionanti l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Tra questi, del resto, può venire senz'altro in considerazione il dovere tributario, in quanto rientrante tra quelli inderogabili di solidarietà, di cui l'art. 2 Cost. richiede l'adempimento (sentenza n. 120 del 2021).

Tale qualificazione, infatti, da un lato, esprimendo un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali nel disegno costituzionale, ha segnato un chiaro abbandono della risalente nozione di dovere di soggezione (sentenza n. 288 del 2019), dall'altro, ha posto tale dovere, ma solo in quanto relativo a un'imposizione tributaria che possa ritenersi stabilita nel rispetto del principio di legalità, in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili.

Questa Corte, del resto, ha affermato che non è possibile subordinare all'adempimento del dovere tributario, così inteso, l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale quando si tratti «di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria», perché ciò viola l'art. 24 Cost. (sentenza n. 61 del 1970; in termini simili, sentenze n. 522 del 2002 e n. 111 del 1971); ma non ha escluso tale possibilità quando ciò avvenga al fuori da tale ipotesi.

Tuttavia, se in linea di principio possono quindi esistere casi in cui il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale, va chiarito che, in concreto, ciò può avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo, quindi, solo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo.

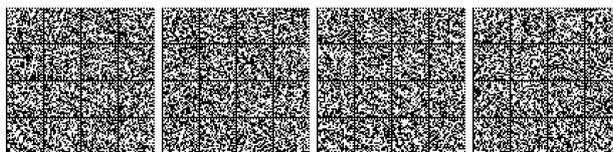
Va altresì precisato che il diritto alla tutela giurisdizionale non può, invece, in alcun modo essere sacrificato, come invece sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato nel solco di alcune più risalenti sentenze di questa Corte, in nome di esigenze di tutela dell'«interesse fiscale». Questo, infatti, sebbene costituisca un interesse particolarmente tutelato dall'art. 53, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2020), attiene a momenti della dinamica impositiva nei quali è ancora in fase di definizione ciò a cui corrisponde il dovere tributario.

Rispetto a tale interesse - che può giustificare svariate esigenze, come quella di evitare «eventuali frodi facilmente ipotizzabili» (sentenza n. 173 del 1975), o quella di garantire una «pronta realizzazione del credito fiscale» (sentenza n. 358 del 1994), oppure di «prevenire fenomeni di evasione o elusione» (sentenza n. 262 del 2020) - non si manifesta, pertanto, quella coesistenzialità alla realizzazione dei diritti inviolabili che invece giustifica il dovere tributario.

Del resto, nella vigente legislazione la cosiddetta riscossione frazionata in pendenza di giudizio non è mai impeditiva della tutela giurisdizionale.

Questi criteri di bilanciamento si sono dunque riflessi nella scelta del legislatore delegante in occasione della citata riforma tributaria, poiché ha ritenuto di informare l'ordinamento intorno al principio per cui gli impedimenti al diritto di agire in giudizio, oltre a non essere consentiti con riguardo all'interesse fiscale, non sono strettamente necessari neanche al fine di tutelare il dovere tributario, traducendosi in forme di controllo fiscale eccessive, essendo del resto possibili altre modalità comunque idonee a tutelarne l'adempimento.

4.3.- In attuazione di tale principio, come precisato da questa Corte nella sentenza n. 522 del 2002, «l'articolo 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), il cui contenuto è poi sostanzialmente confluito nell'articolo 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati [...] ed al suo posto ha previsto l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del registro. Il legislatore della riforma ha pertanto ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione».



L'adempimento del dovere tributario, dunque, è stato ritenuto «sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione» (ancora, sentenza n. 522 del 2002).

Alla luce di «questo tipo di bilanciamento» e in considerazione «del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata», l'impossibilità di ottenere il provvedimento giurisdizionale munito della formula esecutiva, e quindi di procedere all'esecuzione forzata, è stata ritenuta dalla medesima sentenza in contrasto con lo stesso art. 24 Cost.

Secondo la citata pronuncia, del resto, una volta che «l'inadempimento dell'obbligazione tributaria» non ha precluso, in forza del comma 1 del citato art. 66, lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) e ha determinato «solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati», risulta irragionevole impedire poi «che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) sia data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva».

Ciò ha portato, dunque, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 non si applicasse al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata.

Nel solco di detta decisione, questa Corte, con la sentenza n. 198 del 2010, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima norma nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 del menzionato art. 66 non si applicasse al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo.

5.- Alla luce della premessa svolta, la fattispecie in esame può ora essere adeguatamente considerata, in base a un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, il divieto di rilascio del provvedimento giurisdizionale recante in calce la certificazione di passaggio in giudicato, impedendo di fatto l'accesso al giudizio di ottemperanza, limita il diritto alla tutela giurisdizionale.

In secondo luogo, tale limitazione, come si preciserà (punto 5.2.), non è strettamente necessaria e proporzionata rispetto alle esigenze di tutela dell'adempimento del dovere tributario, che pure, come in precedenza chiarito, vengono in considerazione nella fattispecie in esame, perché l'obbligazione tributaria non è contestata dal contribuente.

5.1.- Quanto al primo aspetto, va innanzitutto rilevato che il giudizio di ottemperanza - in termini non dissimili, per questo aspetto, dal procedimento di esecuzione forzata considerato nella sentenza n. 522 del 2002 - è funzionale all'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziari adottati in sede di cognizione, e quindi a rendere effettivo il diritto alla tutela giurisdizionale presidiato dall'art. 24, primo comma, Cost.

In particolare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la fase dell'esecuzione dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alle pronunce giurisdizionali «è costituzionalmente necessaria» e una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione non rimarrebbe altro che una vuota e «inutile enunciazione» (sentenza n. 419 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 406 del 1998 e n. 435 del 1995).

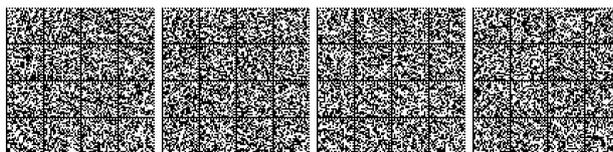
In base, quindi, al principio di effettività della tutela giurisdizionale, «deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale [...] il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nel giudicato» (sentenza n. 435 del 1995; nello stesso senso, sentenza n. 419 del 1995, quest'ultima recentemente richiamata, sul punto, dalla sentenza n. 128 del 2021).

L'azione di ottemperanza è, infatti, volta a «dare concretezza al diritto alla tutela giurisdizionale, tutelato dall'art. 24 Cost.» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 15 gennaio 2013, n. 2).

Non coglie invece nel segno la tesi dell'Avvocatura generale, secondo cui la norma censurata non limiterebbe eccessivamente il diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto il giudizio di ottemperanza non sarebbe l'unico rimedio per attuare le decisioni nei confronti della pubblica amministrazione, potendo la parte vittoriosa, malgrado l'omesso versamento dell'imposta di registro, proprio a seguito della ricordata sentenza n. 522 del 2002, alternativamente procedere all'esecuzione forzata civile.

Il rapporto tra i due rimedi non si pone, infatti, in termini di mera alternatività, perché, come rilevato dal giudice *a quo*, il giudizio di ottemperanza è diretto, piuttosto, a completare la tutela conseguibile nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, essendo connotato da «potenzialità sostitutive e intromissive nell'azione amministrativa, non comparabili con i poteri del giudice dell'esecuzione nel processo civile» (sentenza n. 406 del 1998).

Esso consente, infatti, «l'accesso a tecniche di esecuzione incisive, quali la possibilità d'irrogazione di penalità di mora [...] e la nomina di un commissario ad acta che, nella persistente inerzia dell'amministrazione dello Stato, proceda al reperimento materiale delle risorse necessarie al pagamento» (sentenza n. 237 del 2021).



È quindi palese come, concorrendo a colmare l'eventuale insufficienza della tutela offerta dal procedimento di esecuzione forzata, l'azione di ottemperanza ben possa rappresentare un importante ed efficace ausilio per l'attuazione delle pronunce giudiziali da parte della pubblica amministrazione.

5.2.- Quanto al secondo aspetto, occorre considerare che la normativa sull'imposta di registro, al fine di garantire una tempestiva collaborazione con gli uffici finanziari nell'accertamento dei rapporti imponibili e nella percezione delle imposte dovute, prevede obblighi collaterali, la cui inosservanza è sanzionata in via amministrativa, a carico di cancellieri e segretari degli organi giurisdizionali.

Questi, infatti, sono tenuti, sia a richiedere la registrazione delle sentenze, dei decreti e degli altri atti alla cui formazione hanno partecipato nell'esercizio delle loro funzioni (art. 10, comma 1, lettera c, del d.P.R. n. 131 del 1986); sia a iscrivere gli atti soggetti a registrazione in un apposito repertorio e a presentarlo poi, ogni quadrimestre, all'ufficio finanziario (artt. 67, comma 1, e 68, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986).

All'amministrazione finanziaria, pertanto, è assicurata la conoscenza dell'atto soggetto a registrazione e, per tal via, la possibilità di procedere alla liquidazione e alla riscossione dell'imposta.

L'adempimento del dovere tributario, nella fattispecie censurata, risulta quindi, in questi termini, già adeguatamente tutelato, senza che sia necessario disporre anche un ostacolo alla tutela giurisdizionale, che risulta obiettivamente eccessivo e quindi sproporzionato.

6.- In forza delle considerazioni che precedono, deve, in conclusione, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

7.- Resta assorbita l'ulteriore censura prospettata dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 141

Sentenza 27 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Procedura di riscossione mediante definizione agevolata, su richiesta di parte - Conseguente sospensione del processo tributario - Mancato perfezionamento della procedura - Effetti - Obbligo, per l'agente di riscossione, di richiedere la prosecuzione del giudizio - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto di difesa delle amministrazioni impositrici e del principio di parità delle parti nel processo, del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata, nonché lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 3, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, primo comma, e 111; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 113; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 5 e 6, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso dalla Commissione tributaria regionale della Calabria, nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate-Riscossione e M. P., con ordinanza del 17 dicembre 2020, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2021.

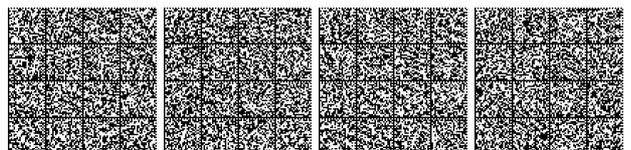
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 27 aprile 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 dicembre 2020, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2021, la Commissione tributaria regionale della Calabria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 5 e 6, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, primo comma, e 111 della Costituzione, nonché con l'art. 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



1.1.- Il Collegio rimettente premette di essere investito dell'appello proposto dall'Agenzia delle entrate-Riscossione contro la sentenza della Commissione tributaria provinciale di Cosenza, che ha accolto il ricorso promosso da M. P. avverso una serie di avvisi di intimazione relativi a imposte e tasse erariali.

Il giudice *a quo* riferisce che, a seguito del deposito, da parte dell'appellato, di copia della dichiarazione di adesione alla definizione agevolata delle liti ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, all'udienza del 3 giugno 2019 ha disposto la sospensione del processo.

Quindi, soggiunge la CTR rimettente, con ordinanza del 7 ottobre 2020, resa a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 25 settembre 2020, non essendo stata depositata documentazione attinente alla procedura di condono, essa ha ordinato all'Agenzia delle entrate-Riscossione la produzione di copia delle ricevute di pagamento ovvero del provvedimento di rateizzazione previsto dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, fissando, per la verifica e la prosecuzione del giudizio, la camera di consiglio del 2 dicembre 2020.

La parte appellante, prosegue il giudice rimettente, non ha ottemperato all'ordine di produzione documentale, né alcuna delle parti ha formulato istanza di revoca della sospensione del processo.

1.2.- In punto di rilevanza, l'ordinanza di rimessione dà atto che il Collegio, a seguito del deposito, da parte dell'appellato, dell'istanza di adesione alla definizione agevolata ai sensi della norma censurata, ha disposto la sospensione del processo, come prescritto dalla legge, «salvo poi dover osservare che detta sospensione avrebbe potuto operare sine die, con conseguente compromissione sia del principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.), sia di quello, più prettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111 Cost.)».

Precisa, al riguardo, il giudice *a quo* che, pur essendo decorso il termine per il pagamento delle somme indicate nell'istanza di adesione alla definizione agevolata ovvero per l'approvazione di un piano di rateizzazione, da individuarsi - in forza dei differimenti disposti dall'art. 68, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e dall'art. 149 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. 177 - nella data del 16 settembre 2020, nessuna delle parti ha provveduto, neanche a seguito dell'ordine del Collegio, al deposito di documentazione comprovante l'avvenuto versamento.

1.3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, la CTR lamenta che la normativa in scrutinio, subordinando l'estinzione del giudizio alla prova dell'integrale corresponsione delle somme dovute per il perfezionamento della definizione agevolata, ma condizionando, in caso contrario, la revoca della sospensione del giudizio alla richiesta di parte, contrasterebbe con il principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze desumibile dagli artt. 53, 81 e 97, primo comma, Cost.

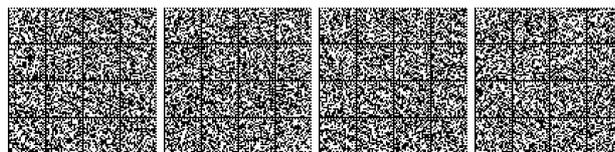
La disposizione censurata, non prevedendo un obbligo, per l'agente della riscossione, di richiedere - in caso di mancato accoglimento della domanda di definizione agevolata, di mancata ammissione alla rateizzazione o di mancato pagamento - la prosecuzione del giudizio, ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), attribuirebbe alle parti, e, in particolare, a quella incaricata della esazione, un potere di scelta discrezionale comportante la disposizione di un credito in titolarità dell'erario.

Tale meccanismo inciderebbe «sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione».

1.3.1.- L'art. 3, comma 6, del d.l. n. 119 del 2018 introdurrebbe, poi, un'ipotesi di sospensione del giudizio «estranea all'impianto processuale» delineato dagli artt. 39 e seguenti del d.lgs. n. 546 del 1992 e rimetterebbe la ripresa del processo alla volontà delle parti, senza prevedere che l'estinzione consegua automaticamente alla loro inattività, così vulnerando l'art. 111 Cost., oltre che il principio di ragionevole durata del processo consacrato nell'art. 6 CEDU.

1.3.2.- Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., poiché si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i casi in cui un credito tributario sia affidato all'agente della riscossione e quelli in cui, invece, lo stesso credito sia fatto valere in giudizio dall'amministrazione che ne è titolare.

1.3.3.- Le norme censurate recherebbero vulnus anche al principio di parità delle parti nel processo tributario, garantito dagli artt. 3, 24, primo comma, 97, primo comma, e 111 Cost., in quanto il contribuente, rispetto a un credito tributario giudizialmente contestato e affidato all'agente della riscossione, diverrebbe «titolare dell'andamento del processo, finendo con il poterne unilateralmente determinare una sospensione sine die, che è potenzialmente dannosa per il bilancio dello Stato e/o delle amministrazioni impositrici».



1.3.4.- Secondo il giudice *a quo*, si determinerebbe, inoltre, una disparità di trattamento tra i debitori che, dopo aver presentato l'istanza di adesione, eseguono il pagamento nei termini stabiliti e quelli che non vi provvedono, giacché nel primo caso il processo si estinguerebbe, mentre nel secondo, rimanendo sospeso indefinitamente, arrecherebbe vantaggio ai debitori inadempienti.

1.3.5.- Ancora, le norme in scrutinio, consentendo che il processo sia sospeso sine die sulla base della sola volontà del debitore, si porrebbero in contrasto con gli interessi finanziari dell'Unione europea.

1.3.6.- Sarebbero altresì violati i principi espressi dalla direttiva 2017/1371/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

1.3.7.- Infine, le disposizioni denunciate contrasterebbero con l'art. 113 «e seguenti TFUE», posto che, nei giudizi riguardanti le imposte armonizzate e, in particolare, l'imposta sul valore aggiunto, l'adozione di norme nazionali che compromettano le ragioni erariali, introducendo impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte dello Stato, si tradurrebbe in un vulnus al principio di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, per inosservanza degli obblighi di armonizzazione discendenti dal predetto Trattato.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità o comunque la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Sotto il primo profilo, la difesa erariale sostiene la inesatta ricostruzione della normativa in scrutinio, che pregiudicherebbe irrimediabilmente l'*iter* logico della motivazione.

Il rimettente avrebbe errato nel ritenere che il termine ultimo per il versamento delle somme dovute per la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente per la riscossione, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, fosse da individuarsi - salva l'ammissione dell'interessato alla rateizzazione - nella data del 16 settembre 2020.

Ad avviso dell'interveniente, non trovando, nella specie, applicazione l'art. 149 del d.l. n. 34 del 2020, in quanto riguardante le sole procedure agevolate di cui agli artt. 1, 2, 6 e 7 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e non anche quella, qui in esame, di cui all'art. 3 di quest'ultimo decreto-legge, la richiesta di definizione agevolata presentata dal contribuente, parte appellata nel giudizio principale, rimarrebbe assoggettata alla proroga dei termini di pagamento accordata dall'art. 68, comma 3, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Pertanto, prosegue la difesa statale, a prescindere dai singoli differimenti del versamento delle rate della «rottamazione-*ter*» disposti nel tempo, la disciplina in materia non avrebbe mai stabilito che, alla data del 16 settembre 2020, salva ulteriore rateizzazione accordata con provvedimento amministrativo dell'agente della riscossione, tutti coloro che avessero presentato istanza di definizione agevolata avrebbero dovuto provvedere all'integrale corresponsione delle somme dovute e che, quindi, tale versamento dovesse essere eseguito in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 ovvero in un massimo di quattro rate mensili, decorrenti dalla medesima data.

2.1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce, per altro verso, che le questioni sarebbero premature e ipotetiche, e quindi inammissibili per difetto di rilevanza, poiché il giudice rimettente non potrebbe avvalersi del nuovo quadro normativo derivante dall'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, in quanto il giudizio dovrebbe rimanere sospeso fino alla data massima del 30 novembre 2023, avendo, nella specie, il debitore scelto di pagare in diciotto rate le somme dovute per la definizione della controversia.

2.1.2.- L'interveniente ravvisa un ulteriore profilo di inammissibilità nella mancata interpretazione conforme a Costituzione dell'istituto della sospensione del processo prevista dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito.

La CTR, reputando l'istituto in esame estraneo alla disciplina del processo tributario, ometterebbe di considerare che, sebbene l'art. 3 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, non contempli espressamente la possibilità di dichiarare estinto il processo per inattività delle parti o per cessazione della materia del contendere, tali vicende sarebbero, comunque, configurabili, non essendo, nella specie, preclusa l'applicazione della disciplina di cui agli artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 546 del 1992.

Il giudice potrebbe quindi dichiarare l'estinzione del processo ove, decorso il termine di sei mesi dal mancato, insufficiente o tardivo adempimento in unica soluzione o rateizzato, nessuna delle parti ne solleciti la riattivazione.

L'art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992 consentirebbe, invece, di dichiarare d'ufficio la cessazione della materia del contendere in caso di perfezionamento della procedura di definizione agevolata mediante l'integrale corresponsione, da parte del contribuente, delle somme dovute.

2.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri argomenta la non fondatezza delle questioni sul presupposto che la sospensione sine die costituisca «un fatto fisiologico in un giudizio tra parti contrapposte» e adduce, a titolo esemplificativo, l'art. 297, primo comma, del codice di procedura civile, alla stregua del quale può accadere che un



giudizio rimanga sospeso per un tempo indeterminato ove la parte interessata alla prosecuzione non consegua la legale conoscenza della cessazione della causa pregiudiziale.

2.2.1.- Ancora, ad avviso dell'interveniente, il denunciato contrasto con gli artt. 53, 81 e 97, primo comma, Cost. muoverebbe dall'erronea premessa interpretativa per la quale la parte che difende il credito in giudizio, non essendone titolare, non sarebbe tenuta a sollecitare la prosecuzione del processo sospeso.

2.2.2.- Parimenti non fondata sarebbe la prospettata disparità di trattamento tra i giudizi in cui la pretesa creditoria sia azionata direttamente dall'amministrazione creditrice, tenuta a riattivare il processo sospeso, e i processi in cui il credito è affidato all'agente della riscossione, il quale sarebbe, al contrario, libero di decidere se far proseguire il giudizio.

Il rimettente trascurerebbe di considerare che l'Agenzia delle entrate-Riscossione non è un soggetto esterno alla pubblica amministrazione, ma un ente pubblico economico strumentale all'Agenzia delle entrate, sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze e, in quanto tale, è tenuto, al pari dell'amministrazione creditrice, ad avanzare istanza di prosecuzione del giudizio sospeso.

2.2.3.- Secondo la difesa statale, le censure con le quali è denunciata la violazione del principio di parità di trattamento, sul rilievo che verrebbe attribuito al contribuente il potere di ottenere la sospensione del processo per un tempo indefinito, così avvantaggiandolo rispetto ai debitori che abbiano regolarmente adempiuto, riposerebbero sull'erroneo presupposto interpretativo per il quale le norme in scrutinio rendano possibile una sospensione sine die del processo tributario.

2.2.4.- Non fondato sarebbe anche il dubbio di conformità della disposizione censurata ai principi del giusto processo, posto che l'istituto della definizione agevolata sarebbe specificamente diretto a evitare la prosecuzione del giudizio e la pronuncia giurisdizionale, così che risulterebbe ragionevole la scelta del legislatore di sospendere il processo nelle more del perfezionamento della procedura di condono.

2.2.5.- In ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato reputa non fondata la questione con la quale è prospettato un vulnus agli artt. 10, 11, 80, 81, primo e sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché all'art. 113 TFUE, per essere la norma censurata lesiva degli interessi finanziari dello Stato e, di conseguenza, di quelli dell'Unione europea, in quanto l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 119 del 2018 escluderebbe espressamente dal proprio ambito applicativo i debiti, previsti dall'art. 5 dello stesso decreto-legge, oggetto dei carichi affidati all'agente della riscossione a titolo di risorse proprie dell'Unione europea.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria regionale della Calabria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 5 e 6, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, in riferimento agli artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, primo comma, e 111 della Costituzione, nonché all'art. 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1.- Il predetto art. 3 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, al comma 5, prevede che il debitore che intenda aderire alla procedura di definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione manifesta a quest'ultimo «la sua volontà di procedere alla definizione di cui al comma 1 rendendo, entro il 30 aprile 2019, apposita dichiarazione, con le modalità e in conformità alla modulistica che lo stesso agente pubblica sul proprio sito internet nel termine massimo di venti giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; in tale dichiarazione il debitore sceglie altresì il numero di rate nel quale intende effettuare il pagamento, entro il limite massimo previsto dal comma 1».

Al comma 6 stabilisce che «[n]ella dichiarazione di cui al comma 5 il debitore indica l'eventuale pendenza di giudizi aventi ad oggetto i carichi in essa ricompresi e assume l'impegno a rinunciare agli stessi giudizi, che, dietro presentazione di copia della dichiarazione e nelle more del pagamento delle somme dovute, sono sospesi dal giudice. L'estinzione del giudizio è subordinata all'effettivo perfezionamento della definizione e alla produzione, nello stesso giudizio, della documentazione attestante i pagamenti effettuati; in caso contrario, il giudice revoca la sospensione su istanza di una delle parti».

1.2.- Ad avviso del rimettente, la normativa censurata, condizionando alla richiesta di parte la revoca della sospensione del processo tributario disposta sulla base della presentazione, da parte del contribuente, della sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata «e [di] null'altro», determinerebbe, in caso di mancato perfezionamento della procedura, una paralisi del processo sine die.

La disposizione in scrutinio contrasterebbe quindi con gli artt. 53, 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto, non prescrivendo, a carico dell'agente della riscossione, un obbligo di formulare istanza di prosecuzione del giudizio ai



sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), attribuirebbe a un soggetto estraneo all'amministrazione creditrice un potere di disposizione su un credito dell'erario, in contrasto con il principio generale di tutela delle pubbliche finanze.

1.3.- Sarebbero altresì violati gli artt. 24 e 111 Cost., poiché la sospensione del giudizio per una durata indefinita contrasterebbe con l'interesse alla sollecita definizione delle controversie tributarie, specie nell'ipotesi in cui l'agente della riscossione sia parte ricorrente o appellante, compromettendo anche il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici e il principio di parità delle parti nel processo.

1.4.- Le norme censurate recherebbero vulnerus anche agli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, poiché, rimettendo la ripresa del processo sospeso alla scelta delle parti, senza prevedere che l'estinzione consegua automaticamente alla loro inattività, si porrebbero in contrasto con il principio del giusto processo e della sua ragionevole durata.

1.5.- Il rimettente prospetta, altresì, la violazione degli artt. 3, 23, 24, primo comma, e 97, primo comma, Cost., sul presupposto che dalle norme in scrutinio discenderebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i casi in cui un credito tributario sia stato affidato all'agente della riscossione e quelli in cui lo stesso credito sia fatto valere in giudizio dall'amministrazione titolare, la quale, a differenza del primo, è obbligata a esigere l'adempimento.

1.6.- Ancora, le norme denunciate contrasterebbero con gli artt. 3, 24, primo comma, 97, primo comma, e 111 Cost., in quanto, attribuendo al soggetto che abbia aderito alla definizione agevolata la possibilità di provocare la sospensione del giudizio sine die, vulnererebbero il principio di parità delle parti nel processo tributario, comportando una disparità di trattamento tra i contribuenti che, dopo aver presentato l'istanza di adesione, effettuano i versamenti nei termini stabiliti, e quelli che non vi provvedono, posto che, nel primo caso, il processo si estingue, mentre nel secondo rimane indefinitamente sospeso, arrecando vantaggio ai debitori inadempienti.

1.7.- Sarebbero inoltre violati gli artt. 10, 11, 81 e 97, primo comma, Cost., poiché le disposizioni in scrutinio, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali, determinerebbero al contempo «una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte [...], riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese».

1.8.- È, infine, denunciata la violazione dell'art. 113 TFUE, in quanto, nei giudizi riguardanti le imposte armonizzate e, in particolare, l'imposta sul valore aggiunto, l'adozione di norme nazionali, come quelle in scrutinio, che compromettono i crediti erariali introducendo impedimenti alla loro effettiva esazione, recherebbe vulnerus al principio di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e comprometterebbe l'osservanza degli obblighi di armonizzazione discendenti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.- Vanno esaminate, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità delle questioni dedotte dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Con la prima di esse, la difesa statale sostiene la erroneità della premessa da cui muove il giudice *a quo*, secondo la quale coloro che hanno avanzato richiesta di adesione alla definizione agevolata ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, avrebbero dovuto versare l'intera somma dovuta, salva la rateizzazione approvata dall'agente della riscossione, entro il 16 settembre 2020, poiché il termine del 31 luglio 2019 - a tal fine fissato dal comma 2, lettera *a*), dello stesso art. 3 - sarebbe stato prorogato a tale data dall'art. 149 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. 177.

Secondo l'interveniente, tale ultima disposizione non sarebbe applicabile nel caso di specie, poiché riguarderebbe, ai sensi del comma 4 dell'art. 149 citato, le sole procedure agevolate di cui agli artt. 1, 2, 6 e 7 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e non anche quella, qui in esame, prevista dall'art. 3 del medesimo decreto-legge.

La richiesta di definizione agevolata avanzata dal contribuente, parte appellata nel giudizio principale, sarebbe, invece, soggetta alla proroga dei termini di pagamento disposta dall'art. 68, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27.

2.2.- L'eccezione è priva di fondamento.

È ben vero che la ricostruzione del giudice *a quo* non considera che l'art. 149 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, limitando, al comma 4, il proprio ambito applicativo alle procedure di definizione di cui agli artt. 1, 2, 6 e 7 del ridetto d.l. n. 119 del 2018, come convertito, non opera nella fattispecie, qui in esame, regolata dall'art. 3 del medesimo decreto-legge.

Nondimeno, tale svista non influisce in alcun modo sulla conclusione ermeneutica del rimettente, il quale muove dal convincimento che debba trovare applicazione, nel caso di specie, la disciplina del pagamento in unica soluzione in quanto nessuna delle parti ha prodotto in giudizio il provvedimento di ammissione del debitore al pagamento rateale.



Da ciò deriverebbe, secondo il giudice *a quo*, che, essendo mancata anche la prova del tempestivo versamento dell'importo dovuto per la definizione agevolata, la disposta sospensione del processo sarebbe ingiustificata e destinata a protrarsi sine die, considerato che nessuna delle parti ne ha chiesto la revoca.

In tale prospettazione, l'inesatta individuazione della data entro la quale avrebbe dovuto essere effettuato il pagamento in unica soluzione non assume rilevanza, ove si consideri che, al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione (17 dicembre 2020), detto termine - pur tenendosi conto della proroga dell'originaria scadenza del 31 luglio del 2019 al 30 novembre 2019, disposta dall'art. 37, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157 - era, comunque, già decorso.

2.3.- A un diverso esito conduce, per le ragioni che saranno di seguito precisate, l'esame dell'altro profilo di inammissibilità dedotto dalla difesa statale, concernente il difetto di attualità delle questioni sollevate.

2.3.1.- Lo scrutinio di questa eccezione richiede una sia pur sintetica illustrazione del quadro normativo.

Il procedimento di definizione agevolata disciplinato dall'art. 3 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, consente di estinguere i debiti risultanti dai carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, versando le sole somme iscritte a ruolo a titolo di capitale e di interessi, nonché quelle maturate a favore dell'agente della riscossione per aggio e spese per le procedure esecutive e per la notificazione della cartella di pagamento.

Si tratta di una forma atipica di definizione del carico fiscale mediante pagamento in misura predefinita, dalla quale deriva l'elisione delle conseguenze sanzionatorie dell'inadempimento dell'obbligazione tributaria e, al contempo, l'estinzione della res litigiosa (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 gennaio 2016, n. 1518), nella prospettiva di «recuperare risorse finanziarie e ridurre il contenzioso» (sentenza n. 321 del 1995) e di ottimizzare l'attività di riscossione (sentenza n. 29 del 2018).

Il debitore accede alla procedura di condono fiscale, manifestando all'agente della riscossione la propria volontà di aderire alla definizione attraverso un'apposita dichiarazione, con la quale sceglie se estinguere il debito in unica soluzione o in forma rateizzata, segnala l'eventuale pendenza di giudizi aventi a oggetto i carichi indicati e assume l'impegno a rinunciarvi.

A fronte della produzione di copia della dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, il giudice dispone la sospensione del giudizio «[n]elle more del pagamento delle somme dovute» (art. 3, comma 6, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito).

La durata dell'arresto processuale risulta dunque commisurata al termine finale per l'adempimento scelto dal debitore tra quelli prefissati dal comma 2 della disposizione in esame.

Ciò in quanto la speciale ipotesi di sospensione introdotta dalla norma censurata è funzionale allo svolgimento della procedura di condono e quindi all'estinzione della res controversa, la quale si verifica soltanto con l'effettivo perfezionamento della definizione agevolata ed è pronunciata dal giudice all'esito della verifica della documentazione attestante la regolarità dei pagamenti effettuati.

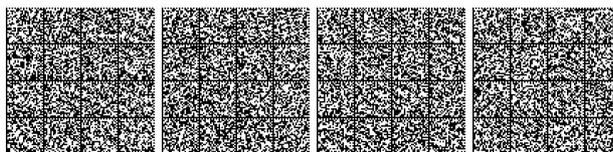
In caso contrario, ovvero nell'ipotesi in cui si verifichi un evento ostativo al buon esito della procedura, «[i]l giudice revoca la sospensione su istanza di una delle parti» (art. 3, comma 6, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito).

2.3.2.- Come sopra evidenziato, il pagamento delle somme dovute per la definizione agevolata può essere effettuato in unica soluzione o mediante rateizzazione.

Nel primo caso la disposizione in scrutinio prescrive che l'adempimento sia eseguito entro il 31 luglio 2019, termine poi prorogato al 30 novembre 2019 dall'art. 37, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito.

Per l'adempimento dilazionato è, invece, previsto un numero massimo di diciotto rate, la prima e la seconda delle quali, ciascuna di importo pari al dieci per cento delle somme complessivamente dovute ai fini della definizione, scadenti, rispettivamente, il 31 luglio e il 30 novembre 2019, e le restanti, di pari ammontare, scadenti il 28 febbraio, il 31 maggio, il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2020.

Va, altresì, ricordato che i termini per la corresponsione delle singole rate scadenti nel 2020, nel 2021 e nel 2022 sono stati più volte differiti mediante disposizioni inserite nelle normative emanate per fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, l'ultima delle quali (l'art. 10-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, 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, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25»), ha modificato l'art. 68, comma 3, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, il quale ora stabilisce che «[i]l versamento delle rate da corrispondere negli anni 2020, 2021 e 2022 ai fini delle definizioni agevolate di cui agli articoli 3 e 5 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, all'articolo 16-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e all'articolo 1, commi 190 e 193, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è considerato tempestivo e non determina l'inefficacia delle stesse definizioni se effettuato integralmente, con applicazione delle disposizioni dell'articolo 3, comma 14-*bis*, del citato decreto-legge n. 119 del 2018: a) entro il 30 aprile 2022, relativamente alle rate in scadenza nell'anno 2020; b) entro il 31 luglio 2022, relativamente alle rate in scadenza nell'anno 2021; c) entro il 30 novembre 2022, relativamente alle rate in scadenza nell'anno 2022».



Nondimeno, le proroghe sinora disposte non incidono sul termine massimo di rateizzazione accordato dalla normativa in scrutinio, il quale, nonostante i reiterati interventi modificativi, è ancora da individuarsi, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lettera b), del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, nella data del 30 novembre 2023, coincidente con la scadenza della rata finale dell'ultima annualità della dilazione.

2.3.3.- Tanto premesso, deve sottolinearsi che il giudice *a quo*, dando rilievo alla circostanza che, nonostante fosse scaduto il termine per l'approvazione, da parte dell'agente della riscossione, del piano di rateizzazione, nessuna delle parti avesse depositato - neanche a seguito dell'ordine di esibizione impartito dal Collegio - il relativo provvedimento, assume, sia pure implicitamente, che il contribuente, parte appellata nel giudizio principale, avesse scelto di versare le somme dovute in forma rateale.

Di tale richiesta di dilazione, nell'estensione massima consentita dalla legge, si rinviene, inoltre, precisa conferma nell'atto di intervento dello Stato.

È allora evidente che, avendo il debitore optato per l'adempimento dilazionato in diciotto rate, il rimettente non potrebbe nel giudizio principale fare applicazione della norma derivante dall'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, dal momento che, salvo che intervengano istanze di revoca, il giudizio è destinato a rimanere sospeso sino allo spirare del termine dilatorio correlato alla modalità solutoria prescelta.

2.3.4.- Né rileva, contrariamente a quanto ritenuto dal Collegio rimettente, la circostanza della mancata produzione in giudizio di documentazione relativa all'ammissione del contribuente alla dilazione richiesta.

Va evidenziato, al riguardo, che l'art. 3, comma 6, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, stabilendo che la sospensione del processo è disposta dal giudice «dietro presentazione di copia della dichiarazione e nelle more del pagamento delle somme dovute», pone come unica condizione per l'emissione del relativo provvedimento il deposito, da parte del debitore, della dichiarazione di cui al comma 5 della citata disposizione.

2.3.5.- Quanto premesso induce a concludere che, nel momento in cui è stato promosso l'odierno incidente di legittimità costituzionale, nel giudizio principale, in attesa della definizione rateale del carico tributario controverso, non potevano trovare applicazione le disposizioni impugnate.

Ciò rende meramente eventuali e ipotetiche, e dunque premature, le censure prospettate dal rimettente.

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la questione incidentale è, infatti, prematura, se l'applicazione della norma denunciata è solo eventuale e successiva (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2021, n. 139 del 2020 e n. 217 del 2019; ordinanze n. 210 e n. 42 del 2020).

3.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 5 e 6, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, primo comma, e 111 della Costituzione, nonché all'art. 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Commissione tributaria regionale della Calabria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 142

Ordinanza 27 aprile - 7 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Canone di concessione - Vincolo del 30 per cento delle relative entrate, per ogni esercizio finanziario, destinato alla gestione dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia del ricorrente in assenza di costituzione della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5, art. 26.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

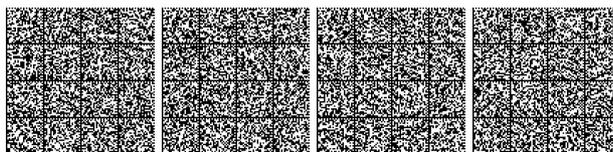
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5 (Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-23 giugno 2021, depositato in cancelleria il 23 giugno 2021, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 23 giugno 2021 e iscritto al registro ricorsi n. 30 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 26 della legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5 (Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

che, nel disciplinare le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria, nonché la determinazione del relativo canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, la legge regionale, all'art. 26 (rubricato "Finanziamento Parchi naturali regionali e Riserve naturali regionali"), ha disposto quanto segue: «1. Il 30 per cento delle entrate annuali, derivante dalle entrate sulle concessioni di competenza regionale, aventi ad oggetto beni appartenenti al demanio idrico, sono da considerarsi risorse vincolate nel bilancio regionale. Tali risorse sono destinate per ogni esercizio finanziario alla gestione dei Parchi naturali regionali e delle Riserve naturali regionali. 2. Per le finalità di cui al comma 1, il Dipartimento competente in materia di tutela dell'ambiente predispone annualmente un programma di ripartizione delle risorse»;

che, ad avviso del ricorrente, l'impugnato art. 26, prevedendo un vincolo di destinazione del trenta per cento delle entrate annuali derivanti dalle concessioni regionali del demanio idrico, sarebbe in contrasto con il d.lgs. n. 118 del



2011 e in particolare con l'art. 42 il quale, al comma 5, stabilisce che: «[c]ostituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio: a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa; b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati; c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione; d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio [...]»;

che, l'art. 26 della legge regionale in esame si porrebbe in contrasto con il disposto dell'art. 42, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale detterebbe una regola finalizzata all'uniformità dei bilanci regionali rientrante nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che la Regione Calabria non si è costituita in giudizio;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 44 (Modifica dell'articolo 26 della legge regionale 23 aprile 2021, n. 5) ha disposto all'art. 1 che: «1. Il primo periodo del comma 1 dell'articolo 26 della legge regionale 23 aprile 2021, n. 5 (Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della Regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79) è sostituito dal seguente: «Con legge regionale di bilancio è riservata annualmente una quota non inferiore al 30 per cento degli introiti derivanti dal canone delle concessioni disciplinate con la presente legge. Tali risorse sono destinate per ogni esercizio finanziario alla gestione dei Parchi naturali regionali e delle Riserve naturali regionali. 2. Per le finalità di cui al comma 1, il Dipartimento competente in materia di tutela dell'ambiente predisporre annualmente un programma di ripartizione delle risorse».

Considerato che il Consiglio dei ministri, nella seduta del 18 marzo 2022, ha deliberato di rinunciare al ricorso indicato in epigrafe in considerazione delle modifiche apportate alla disposizione impugnata dalla legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 44 (Modifica dell'articolo 26 della legge regionale 23 aprile 2021, n. 5);

che l'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 29 marzo 2022, ha comunicato la rinuncia all'impugnazione dell'art. 26 della legge della Regione Calabria 23 aprile 2021, n. 5 (Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche della regione Calabria e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79), proposta con il ricorso in esame;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, applicabili *ratione temporis*, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 44 del 2022, n. 51 del 2021 e n. 226 del 2020).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle suddette Norme integrative.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

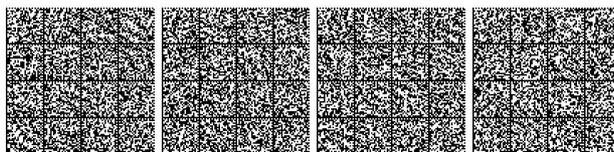
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 maggio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore del mototurismo - Norma finanziaria - Previsione che agli adempimenti disposti dagli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge regionale n. 4 del 2022 (specificamente: istituzione della Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo; redazione da parte della Regione della Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo e del relativo piano di gestione; individuazione degli interventi da promuovere e coordinamento con gli interventi finanziati sulla base di fondi europei; introduzione della figura dell'operatore mototuristico) si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione e delle altre amministrazioni pubbliche interessate - Previsione che agli oneri derivanti dagli interventi a favore delle persone diversamente abili, di cui all'art. 4 della legge regionale n. 4 del 2022, si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di un apposito e nuovo stanziamento istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale.

– Legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), art. 6.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente; contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Regione pro-tempore, con sede legale in L'Aquila, via Leonardo Da Vinci n. 6, Palazzo I. Silone – intimata;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022 n. 4, pubblicata nel B.U.R. 18 marzo 2022 n. 28, recante «Interventi a favore del mototurismo», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 5 maggio 2022.

Nel B.U.R. della Regione Abruzzo n. 28 del 18 marzo 2022 è stata pubblicata la Legge n. 4 dell'11 marzo 2022 recante «Interventi in favore del mototurismo».

Il Governo ritiene che le disposizioni introdotte dalla legge in esame, prevedendo maggiori spese a carico del bilancio regionale, siano prive di copertura finanziaria, in quanto non vi è dimostrazione dell'effettiva disponibilità di risorse stanziate in bilancio per sostenere i conseguenti ulteriori oneri.

Si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

Violazione degli articoli della Costituzione 81 terzo comma e 117 terzo comma in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 17, commi 1 e 3, e 19 della legge n. 196 del 2009.

Con la legge n. 4 dell'11 marzo 2022 la Regione Abruzzo ha approvato una disciplina finalizzata a promuovere una particolare tipologia di turismo che si va diffondendo nel territorio regionale: il turismo motociclistico.

Come si evince dalla Relazione del proponente: «Nell'art. 1 si specificano le finalità e gli obiettivi che la Regione Abruzzo intende perseguire: valorizzazione del territorio e promozione dello sviluppo di un qualificato turismo attivo e sostenibile, estensione della stagione turistica, promozione delle aree interne e generazione di nuove opportunità di lavoro.

— L'art. 2 istituisce la Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo.



— L'art. 3 individua gli interventi da promuovere nell'ambito della programmazione turistica regionale e del relativo piano triennale regionale del turismo.

— L'art. 4 tratta degli interventi a favore delle persone con disabilità, permettendo a queste ultime di poter praticare attività di mototurismo, e delle attività mototuristiche effettuate con mezzi sostenibili quali, ad esempio, motocicli elettrici.

— L'art. 5 introduce la figura dell'operatore mototuristico e del relativo registro regionale.

— L'art. 6 specifica la norma finanziaria: gli interventi di cui all'art. 4 vengono finanziati a partire dall'annualità 2022 con rispettive leggi di bilancio regionale».

— La legge della Regione Abruzzo n. 4 dell'11 marzo 2022, recante «Interventi a favore del mototurismo» è censurabile relativamente alla disposizione finanziaria contenuta nell'art. 6 che, per i motivi di seguito indicati, si pone in contrasto con l'art. 81, comma terzo, della Costituzione.

La citata previsione regionale testualmente recita:

«1. Agli adempimenti disposti dagli articoli 1, 2, 3 e 5 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione e delle altre amministrazioni pubbliche interessate.

2. Per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 4 si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato "Risorse per interventi a favore del mototurismo", istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 07 "Turismo", Programma 01, "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 01, annualmente determinato nel rispetto degli equilibri di bilancio, ed iscritto con la legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

3. L'autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale.».

La disposizione regionale, al comma 1, dell'art. 6, non quantifica gli oneri derivanti dagli interventi previsti dagli articoli 1, 2, 3 e 5, né indica in modo puntuale la relativa copertura finanziaria per ciascuno degli esercizi che compongono il bilancio di previsione 2022-2024.

Infatti, il comma 1 dell'art. 6 nella parte in cui riporta la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui le disposizioni ivi recate non comportano nuovi oneri a carico del bilancio della Regione e nella parte in cui stabilisce che le strutture regionali interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, non assicura — in assenza di elementi idonei a suffragare l'invarianza finanziaria ed in mancanza della relazione tecnica prevista dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) — la copertura degli oneri finanziari e, pertanto, viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Tra le disposizioni della legge regionale n. 4/2022 suscettibili di comportare nuove spese si indicano:

— art. 1, comma 3, con il quale «la Regione istituisce la "Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo", contribuisce al suo sviluppo, alla sua gestione e manutenzione, ne promuove e favorisce la conoscenza a livello nazionale ed internazionale, anche con il coinvolgimento degli enti locali e delle associazioni competenti in materia»;

— art. 2, comma 1: «La Regione redige la "Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo" ed il relativo Piano di gestione, nel rispetto delle indicazioni previste nel Piano regionale dei trasporti e del Piano paesaggistico regionale»;

— art. 3, comma 1, in base al quale «... Regione individua e promuove in particolare:

a) la Rete degli itinerari mototuristici di cui all'art. 2 con relativo sostegno e valorizzazione;

b) eventi quali motoraduni, *motoraid* e rievocazioni con moto d'epoca;

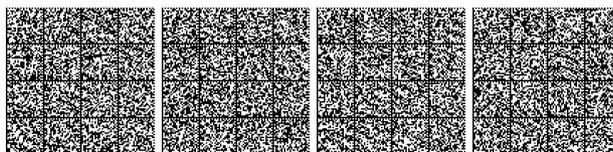
c) la diversificazione dell'offerta da parte delle strutture ricettive per il pernottamento o la ristorazione e lo svago anche tramite apposita segnaletica da definirsi con regolamento regionale;

d) il coordinamento degli itinerari regionali abruzzesi con quelli delle altre regioni e con gli itinerari mototuristici internazionali;

e) la promozione in scala sia nazionale che estera degli itinerari mototuristici d'Abruzzo.

2. Gli interventi previsti dalla presente legge sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei o con altre azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi previsti all'art. 1».

— Art. 5 che prevede l'integrazione del Repertorio regionale delle qualificazioni e dei profili professionali della Regione Abruzzo «definendo le competenze del profilo dell'"accompagnatore mototuristico" deputato ad accompagnare singole persone o gruppi in percorsi mototuristici» stabilendo, al comma 3, che «Al fine di garantire un'adeguata informazione al turista, presso il Servizio preposto del Dipartimento regionale competente è istituito un elenco, dal valore puramente informativo e ricognitivo, degli operatori che hanno frequentato i corsi di formazione».



Le disposizioni degli articoli 1, 2, 3, 5 della legge regionale n. 4/2022, sopra passate in rassegna, demandano alla Regione la pianificazione di interventi anche di carattere finanziario, stabilendo che la Regione «valorizza», «promuove lo sviluppo» (art. 1 comma 1, art. 3, comma 1), della Rete degli Itinerari mototuristici (art. 2), «con relativo sostegno e valorizzazione» (art. 3, comma 1, lettera a)]; la Regione si fa promotrice, quindi, di forme di sostegno anche economico al turismo motociclistico, come si evince chiaramente dall'art. 3, comma 2, legge regionale n. 4/2022, laddove è stabilito che «gli interventi previsti dalla presente legge sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei...».

Inoltre, all'art. 5 la Regione introduce un nuovo profilo professionale di «accompagnatore mototuristico», la cui gestione è demandata ad un apposito Elenco di nuova istituzione i cui oneri amministrativi — così come per le precedenti forme di sostegno, valorizzazione e promozione del turismo motociclistico — non sono affatto quantificati, né viene giustificata la clausola di invarianza finanziaria sulla base di una relazione tecnica.

Al riguardo, deve rilevarsi che secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.

La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

Codesta ecc.ma Corte ha altresì precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

La previsione di invarianza finanziaria contenuta nel comma 1 dell'art. 6, riferita agli adempimenti disposti dagli articoli 1, 2, 3, e 5 della legge regionale n. 4/2022, rappresenta, invece, una mera clausola di stile, come tale inidonea ad assicurare l'obbligo di copertura, di cui al parametro evocato, per l'oggettiva assenza della relazione tecnico-finanziaria.

Da ciò discende l'incostituzionalità dell'impugnato art. 6 della legge regionale n. 4/2022, stante l'inidoneità della clausola di invarianza finanziaria ivi contenuta al comma 1 ad assicurare la copertura degli oneri di spesa discendenti dai sopra citati articoli 1, 2, 3 e 5.

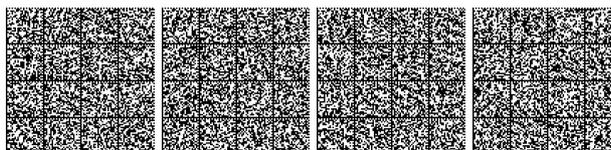
Inoltre, il comma 2 dell'art. 6 stabilisce, senza peraltro nulla prevedere per l'esercizio 2022, che a decorrere dall'esercizio 2023 gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 4 si fa fronte con le risorse di apposito e nuovo stanziamento istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale senza, tuttavia, quantificarne il relativo onere per gli esercizi 2023 e 2024 del bilancio di previsione 2022-2024, rinviando a tal fine alle leggi di bilancio degli esercizi successivi.

A tale proposito, codesta ecc.ma Corte, con sentenza del 2 dicembre 2021, n. 226, nel sancire la violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione per una fattispecie analoga, ha evidenziato che «... il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013) ...».

La norma regionale si pone, peraltro, in contrasto con la previsione contenuta nell'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che dispone che «le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

La richiamata disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, «per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita» (in tal senso, Corte costituzionale, sentenze n. 147/2018, n. 181/2013).

Dall'esame della disposizione impugnata si evince, con chiarezza, che essa non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge regionale n. 4 del 2022.



Né potrebbe ritenersi che la legge in questione non implichi nuove e maggiori spese, ove si abbia riguardo, oltre alle disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5, sulle quali si è già detto, anche alle disposizioni contenute nell'art. 4, commi 1, 2, 3, che prevedono la concessione di finanziamenti specifici per promuovere e sostenere in generale le attività di mototurismo e quelle effettuate con mezzi ecologici o che possano essere condotti da persone diversamente abili; il comma 4 prevede poi la diffusione di campagne di sensibilizzazione al mototurismo in sicurezza.

Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il generico rinvio compiuto dalla norma censurata alle risorse dell'apposito e nuovo stanziamento «Risorse per interventi in favore del mototurismo», istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale e annualmente determinato e iscritto con la legge di bilancio, «in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili» (Corte costituzionale, sentenza n. 147/2018, cit.)

Per questo motivo la legge regionale, limitatamente alla disposizione contenuta nell'art. 6, appare meritevole di censura per violazione delle norme invocate a parametro di legittimità costituzionale, non essendo sufficiente, ai fini della copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione, il riferimento alle future integrazioni del capitolo di bilancio richiamato dalla norma stessa.

Inoltre, le disposizioni in esame contrastano con quanto previsto all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 che, al comma 1, elenca in modo tassativo le modalità con cui assicurare la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ossia: l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale; la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica che dia contezza della quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Tutti gli adempimenti e gli elementi informativi sopra richiamati non sono stati predisposti a corredo della Legge regionale in argomento, con ciò incorrendo nei medesimi analoghi vizi rilevati da codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 226/2021.

In conclusione, le disposizioni introdotte dalla legge in esame generano nuovi e maggiori oneri privi di copertura finanziaria, con ciò prefigurandosi la violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, anche per inosservanza del parametro interposto offerto dalla legge n. 196 del 2009, art. 17, commi 1 e 3, e art. 19, disposizioni qualificate, dall'art. 1, comma 4, della medesima legge, quali «...principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana...».

Per i motivi dedotti, si promuove questione di legittimità costituzionale dinanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 4/2022, recante «Interventi a favore del mototurismo».

P. Q. M.

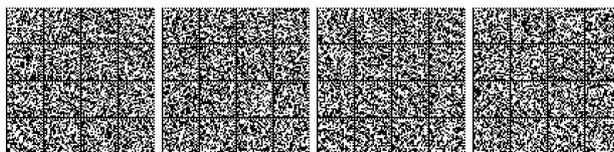
Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022 n. 4, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 5 maggio 2022 con l'allegata relazione illustrativa.

Roma, 16 maggio 2022

L'Avvocato dello Stato: FEDELI



N. 62

Ordinanza del 16 febbraio 2022 del Magistrato di sorveglianza di Avellino sull'istanza proposta da D.B. L.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Omessa previsione della possibilità di concedere la semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, della legge n. 354 del 1975, anche a tali detenuti i quali non abbiano prestato attività di collaborazione con la giustizia ma abbiano avuto accesso ai permessi premio, sulla base di elementi dai quali è stata desunta l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI AVELLINO

Il Magistrato di sorveglianza,

Letta l'istanza proposta nell'interesse del condannato D.B. L., nato a ... l'... ed attualmente detenuto presso la casa circondariale di ..., tendente ad ottenere la concessione in via provvisoria ed urgente della semilibertà ex art. 50, commi 1, 2 e 6 L.P.;

Premesso che il D.B. è ristretto dal 31 marzo 2015 in espiazione della sentenza della Corte d'appello di Napoli del 9 novembre 2017, esecutiva dal 4 dicembre 2018, di condanna ad anni dodici, mesi due e giorni venti di reclusione per reati ex articoli 74 e 73- 80 comma 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, con fine pena al 25 dicembre 2025;

OSSERVA

Con istanza depositata in cancelleria il 4 febbraio 2022, D.B. L. ha avanzato, tramite il suo difensore di fiducia, domanda di applicazione in via provvisoria ed urgente di semilibertà, prospettando a sostegno della misura la possibilità di svolgere attività lavorativa presso un'officina meccanica avente sede in ...

Nel formulare l'istanza, il difensore ha evidenziato che il suo assistito è stato condannato alla complessiva pena di anni dodici, mesi due e giorni venti di reclusione per i delitti di cui agli articoli 74 e 73-80, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, dei quali, anni due e mesi quattro inflitti in relazione al reato satellite a titolo di continuazione rispetto al delitto principale, per cui, anche sciogliendo il cumulo il risultato dimostra che allo stato questi è ancora ristretto in espiazione del delitto ex art. 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990; reato compreso nella prima fascia del novero dei delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, L.P. e quindi «ostativo» alla concessione dei benefici penitenziari, salva la prova di avvenuta collaborazione con la giustizia ex art. 58-ter L.P., o della ricorrenza delle ipotesi equipollenti di collaborazione impossibile, inesigibile o oggettivamente irrilevante.

Nonostante ciò, grazie all'apertura creatasi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 253/2019 in favore dei detenuti condannati per reati compresi nell'elenco dei delitti di cui all'art. 4-bis L.P. non collaboranti, ma rispetto ai quali il magistrato abbia ritenuto l'insussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, il D.B., che non ha mai collaborato con la giustizia, dal dicembre 2020 sta fruendo regolarmente di permessi premio, durante i quali ha sempre mantenuto un comportamento ligo e corretto, in perfetta adesione alle prescrizioni impartite dal magistrato di sorveglianza.

In conseguenza di ciò, proseguendo nella sua esposizione, il difensore ha osservato che visto il cospicuo numero di permessi fruiti e l'ottimo comportamento tenuto, il suo assistito, laddove non avesse riportato condanna per reato ostativo, avrebbe ben potuto già accedere alla semilibertà in virtù del principio della progressione trattamentale, atteso, peraltro, che con sentenza n. 74 del 2020 la Corte costituzionale ha riconosciuto al magistrato di sorveglianza la possibilità di concedere, in via provvisoria ed urgente, la semilibertà c.d. «surrogatoria» dell'affidamento in prova, ai condannati che abbiano una residua pena espianda contenuta entro il limite dei quattro anni previsto dal combinato disposto degli art. 47, comma 3 e 50, comma 2 L.P., previo riconoscimento del presupposto del «grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione».



Nel caso di specie, l'urgenza alla base del provvedimento richiesto, secondo la prospettazione difensiva, dovrebbe ravvisarsi nel rischio di perdere una valida opportunità lavorativa che, assicurando al condannato un reddito, lo potrebbe tenere lontano da quello stile di vita deviante che lo aveva condotto all'attuale detenzione; rischio dovuto ai ruoli notoriamente oberati del Tribunale di Sorveglianza, e di conseguenza ai tempi di attesa necessariamente più lunghi per la definizione del procedimento, rispetto alla procedura semplificata applicata in sede monocratica.

Alla luce di quanto fin qui esposto, il difensore ha concluso chiedendo in via principale l'applicazione provvisoria della semilibertà, e in via subordinata, supponendo che la sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019 limiti l'apertura ai soli permessi premio con esclusione di ogni altro beneficio penitenziario, ha chiesto a questo magistrato di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, in relazione all'art. 50, comma 2, L.P., per ritenuto contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui detta norma preclude l'applicazione della semilibertà, anche nella specifica ipotesi «surrogatoria», ai condannati per reati c.d. ostativi, ovvero compresi nel novero dei delitti di cui all'art. 4-bis L.P. che non abbiano prestato collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter L.P., ma che una volta espiata la metà pena, siano stati ammessi a fruire di permessi premio sulla base del giudizio di inattualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sostenendo che la anzidetta preclusione normativa, dinanzi alla dimostrazione del detenuto di riuscire a gestire correttamente i maggiori spazi di libertà conquistati via via con i n permessi premio, determinerebbe un blocco irragionevole della progressione trattamentale, e sarebbe del tutto incompatibile con la finalità rieducativa della pena e con il senso di umanità a cui la stessa dovrebbe ispirarsi.

Orbene, così delineato il *thema decidendum*, l'esame dell'istanza del D.B. non può prescindere da un breve *excursus* sulla sua vicenda criminale, sulla sua posizione giuridica, e sul percorso trattamentale effettuato fino ad oggi.

Come è noto, con sentenza n. 253 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevedeva la possibilità di concessione di permessi premio ai detenuti condannati per reati compresi nella prima fascia dell'elenco contenuto in quella norma, anche in assenza di collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter L.P., a condizione però, che fossero stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità della partecipazione all'associazione criminale, sia più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata.

A tale conclusione la Corte è giunta sul rilievo che la scelta di non collaborare con la giustizia non necessariamente debba intendersi dimostrativa del persistente inserimento del condannato nel sodalizio criminale, ben potendo in realtà scaturire da ben altri motivi, quale ad esempio, banalmente, il timore di possibili atti di ritorsione nei propri confronti o dei propri familiari; così come, viceversa, la scelta di collaborare non possa essere necessariamente sinonimo di reale pentimento e di distacco dai disvalori alla base dei crimini commessi, potendo piuttosto essere dettata da mera strategia difensiva mirante ad ottenere un trattamento sanzionatorio più mite.

Il valore della collaborazione, dunque, va senz'altro ridimensionato, mentre l'indagine del giudice deve più proficuamente rivolgersi verso il vero nodo, consistente nell'attualità o meno dei collegamenti con la criminalità organizzata, certamente più significativa della prima.

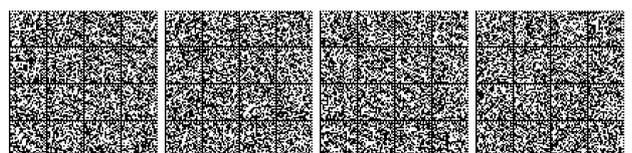
Si tratta, quindi, di un provvedimento che ha censurato solo il carattere assoluto della presunzione di pericolosità connessa all'atteggiamento non collaborativo del condannato, e solo in relazione all'istituto del permesso premio.

Proprio sul solco di questa pronuncia, questo Magistrato si determinava a concedere al D.B. il suo primo permesso premio in occasione del Natale 2020, e sulla base dei seguenti atti istruttori:

1) la cartella biografica, dalla quale è emerso che il medesimo era ininterrottamente detenuto dal 31 marzo 2015, e con la liberazione anticipata fino a quel momento ottenuta, aveva già espiato ben oltre la metà della pena;

2) il certificato penale e il certificato dei carichi pendenti, dai quali è risultata l'assenza sia di carichi pendenti, sia di altri precedenti al di fuori della condanna in espiazione, riguardante fatti che si collocavano entro un arco temporale tra il 2012 ed il 2013; fatti, quindi, risalenti a circa otto anni prima;

3) la sentenza di condanna, dalla quale è stato possibile desumere che nell'ambito della vicenda concernente un traffico internazionale di sostanze stupefacenti tra l'Italia e la Spagna che lo aveva visto coinvolto insieme al fratello, il D.B. aveva avuto certamente un ruolo di minore importanza rispetto a quest'ultimo, che per converso, era stato riconosciuto rivestire il ruolo di promotore ed attualmente si trovava ristretto nel circuito di Alta Sicurezza presso la casa circondariale di ...; invero, dalla ricostruzione dei fatti desumibile dalla sentenza, ed in particolare dalle intercettazioni delle conversazioni effettuate durante l'operazione di trasporto dalla Spagna e di consegna della sostanza stupefacente che lo avevano visto compartecipe, emergeva che il vero *dominus* dell'operazione era stato il fratello, del quale sostanzialmente egli si era limitato ad eseguire gli ordini;



4) la Direzione nazionale antimafia, che sulla richiesta di informazioni in merito all'eventuale attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, con nota resa in data 6 agosto 2020 rispondeva testualmente:

«per come evincesi dalla nota della DDA di Napoli del 4 agosto 2020, il D.B. L.:

- a) non ha collaborato in alcun modo con la giustizia;
- b) potrebbe fornire un apporto conoscitivo certamente utile a fini investigativi;
- c) non sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità della partecipazione all'associazione criminale e, comunque, il pericolo di ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata»;

5) la nota informativa del commissariato P.S. del 6 luglio 2020, che testualmente riportava «allo stato attuale questo ufficio non dispone di elementi utili, tali da ritenere che il predetto abbia collegamenti o sia affiliato ad organizzazioni criminali riferibili in questa area»;

6) infine, la relazione del carcere, dalla quale emergeva che il D.B., tratto in arresto in data 31 marzo 2015, aveva fatto ingresso presso la casa circondariale di ... in data 15 febbraio 2019 proveniente dalla casa circondariale ... per sfollamento istituto; e dopo essere stato dal 31 marzo 2015 al 15 maggio 2019 recluso presso la sezione Alta Sicurezza 3, era stato poi declassificato e aveva proseguito la detenzione nelle sezioni comuni dove aveva continuato a serbare una regolare condotta inframuraria ed una fattiva partecipazione alle attività trattamentali offerte dall'istituto.

Esaminato l'intero compendio istruttorio, questo magistrato, per un verso riteneva che la nota della DDA rimanesse piuttosto generica, limitandosi a presumere l'attualità dei collegamenti dalla stessa vicenda criminale per la quale era intervenuta condanna e dalla mancanza di avvenuta collaborazione con la giustizia, ma senza tuttavia indicare specifici e dettagliati elementi coevi al periodo attuale, significativi di una persistente immanenza nell'ambito del sodalizio criminale di appartenenza; per altro verso considerava elemento di valutazione favorevole per il condannato l'avvenuta declassificazione dal circuito AS a quello ordinario, atteso che la stessa, sebbene non costituisca un presupposto giuridicamente rilevante ai fini della Valutazione in merito alla concessione di benefici penitenziari, non essendo contemplata espressamente da alcuna norma, tuttavia rappresentava pur sempre un provvedimento favorevole per il detenuto, adottato all'esito di una istruttoria e di una attenta valutazione da parte dell'autorità amministrativa competente.

Infine, osservava che il prevenuto, durante tutto l'arco della detenzione, ad eccezione di un unico rapporto disciplinare riportato in data 13 luglio 2015 nella fase iniziale della sua carcerazione, e a seguito del quale era stato sanzionato con dieci giorni di esclusione dalle attività in comune, aveva sempre mantenuto un buon comportamento inframurario, tanto che nell'attuale istituto di pena, dopo un lungo periodo di detenzione nelle sezioni comuni, in data 4 settembre 2019 era stato spostato presso il ..., dove vige un regime detentivo a custodia attenuata, e dove si era sin da subito ben adattato al contesto continuando a serbare sempre buona condotta e ad impegnarsi con profitto nelle varie attività trattamentali offerte dall'istituto.

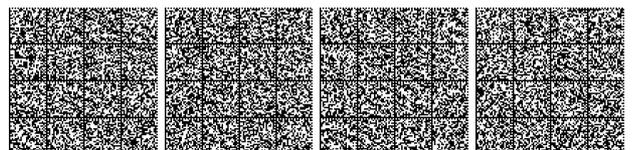
Alla luce degli elementi emersi dall'espletata istruttoria ed in considerazione segnatamente dell'avvenuta declassificazione, seguita poco dopo addirittura dal passaggio al regime di custodia attenuata, che presuppone una ulteriore valutazione favorevole di affidabilità, questo magistrato riteneva sussistenti i presupposti per poter iniziare a sperimentare la condotta esterna del D.B. con una breve esperienza premiale, con le opportune cautele trattandosi del primo permesso, e dunque in regime arresti domiciliari assoluti e presso la sede della Caritas locale.

Dopo la prima concessione, seguivano un secondo permesso, avverso il quale il pubblico ministero in sede propose reclamo al tribunale di sorveglianza, che il tribunale però con puntuale motivazione rigettò confermando il giudizio di ritenuta insussistenza di collegamenti, e disponendo l'esecuzione del beneficio per il mese di luglio, ed un terzo permesso per il periodo autunnale. Infine, seguiva l'ultimo permesso premio, concesso in occasione delle scorse festività natalizie, presso l'abitazione familiare, per la durata di dieci giorni e con libertà di circolazione durante la fascia oraria diurna.

È importante sottolineare che durante la fruizione di tali benefici, non sono mai pervenute segnalazioni in merito a comportamenti negativi, e che prima di ogni nuova concessione la condotta tenuta durante la fruizione del beneficio precedente è stata oggetto da parte della scrivente di apposito quesito alle forze dell'ordine incaricate dei controlli.

È a questo punto del percorso che viene presentata l'istanza tendente ad ottenere la semilibertà in via provvisoria ed urgente in base all'art. 50, commi 2 e 6, L.P., o in subordine, a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme che ne impediscono l'applicazione.

L'istanza dell'interessato si fonda essenzialmente su due presupposti, ovvero da un lato, l'urgenza alla base del provvedimento richiesto, alla luce dell'offerta lavorativa attestata a sostegno dell'istanza, confermata al momento come disponibile, ma per un lasso di tempo determinato e comunque ragionevolmente commisurato all'attuale frangente di forte crisi economica; dall'altro, l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ritenuta all'origine della prima concessione, ma confermata nel tempo dall'assenza di rilievi durante la fruizione dei permessi successivi.



Orbene, ritiene questo giudice che in astratto, senza la preclusione dell'art. 4-*bis* L.P. sussisterebbero effettivamente tutti gli altri presupposti per poter concedere la misura richiesta.

In primo luogo, sussistono i limiti di pena richiesti per la semilibertà nell'ipotesi «surrogatoria», che è la sola oggi astrattamente concedibile dal magistrato in sede monocratica: grazie infatti alla liberazione anticipata, il fine pena oggi è sceso al di sotto dei quattro anni, che è il limite previsto dal comma 3-*bis* dell'art. 47, espressamente richiamato dall'art. 50, comma 2, L.P.

Sussiste, altresì, l'espiazione di più della metà della pena, che l'art. 50, comma 2, L.P. richiede per l'accesso alla semilibertà surrogatoria per i condannati per reati compresi nell'elenco dell'art. 4-*bis*, comma 1, L.P., (ovviamente riferendosi, nell'attuale assetto normativo, e nonostante il richiamo formale all'intero comma 1 dell'art. 4-*bis* L.P., ai soli reati di 4-*bis* «seconda fascia», stante la preclusione di cui in questa sede si sta discutendo per i reati di «prima fascia»).

Sussiste certamente la prospettata urgenza alla base del provvedimento richiesto, atteso che l'attività lavorativa proposta a sostegno dell'istanza è stata confermata dal titolare alle forze dell'ordine, ma i tempi per la trattazione dinanzi all'organo collegiale nella pienezza del contraddittorio rischiano seriamente di vanificare l'utilità dell'offerta, visti i ruoli notoriamente oberati del Tribunale, e ulteriormente aggravati purtroppo in questo periodo dai numerosi rinvii collegati all'attuale emergenza sanitaria da Covid 19, che ha legittimato l'impedimento a comparire sia dei detenuti che chiedevano di presenziare alle udienze, che dei difensori.

Sussistono anche i progressi compiuti nel corso del trattamento, visti i termini molto positivi con cui la relazione della casa circondariale si esprime nei confronti del prevenuto, sottolineando non solo il suo impegno nello svolgimento di attività lavorativa interna all'istituto come «assistente alla persona», ma anche il profitto con cui segue il corso scolastico per geometri, al punto che, come si afferma con testuali parole, «i suoi insegnanti hanno spesso parole di lode per lui».

Infine, ulteriore conferma dell'evoluzione della personalità del condannato verso un deciso cambio di rotta è data dalla positiva sperimentazione con i permessi premio durante i quali il medesimo non ha mai dato luogo a rimarchi di sorta, secondo quanto riferiscono le informative delle forze dell'ordine.

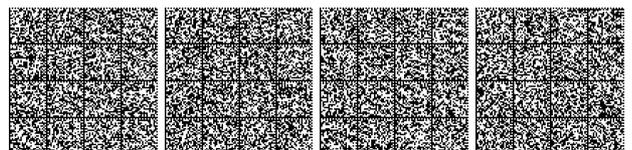
Tuttavia, pur in presenza di tutti i presupposti di merito, l'istanza andrebbe allo stato dichiarata inammissibile, visto che l'istante è ancora ristretto in espiazione della quota di pena relativa al reato ostativo e non ha mai prestato collaborazione; dunque non vi è altro modo per superare l'inammissibilità se non quello di sollevare la questione di legittimità costituzionale sull'input dato dal difensore.

Orbene, ritiene questo magistrato che la questione prospettata si profila rilevante e non manifestamente infondata, per i motivi di seguito specificati.

Sotto il profilo della rilevanza, si osserva, in senso conforme all'orientamento recentemente espresso dalla Cassazione (*Cfr.*, Cass. Pen. Sez. I, c.c.1.04.2021, n. sez. 1205/2021, imp. Gallico), che non è possibile interpretare estensivamente l'apertura operata per i permessi premio anche alla semilibertà, atteso che con la sentenza n. 253 del 2019, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 bis, comma 1, della legge 354 del 1975 nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti di cui all'art. 416-*bis* codice penale possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, a determinate condizioni; è chiaro, quindi, che si tratta di pronuncia che riguarda esclusivamente la concessione dei permessi premio e non di altri benefici penitenziari; e proprio la lettura della sentenza dimostra che la Corte costituzionale era ben consapevole della possibilità di una estensione di tale pronuncia a benefici penitenziari differenti dai permessi premio, e ciò nonostante ha inteso espressamente delimitare a questi ultimi la portata della decisione.

Sempre, poi, sotto il profilo della rilevanza, va aggiunto che il presupposto dell'urgenza alla base del provvedimento richiesto, nella già citata sentenza n. 74 del 2020 sulla semilibertà provvisoria, è stato riconosciuto sussistente dalla Corte e tale da legittimare il magistrato a sollevare la relativa questione, in un caso perfettamente sovrapponibile a quello in esame quanto agli elementi fattuali, e distinto da quest'ultimo unicamente appunto per la natura non ostativa dei reati in espiazione.

D'altro canto, anche nella più recente sentenza n. 30 del 2022 in materia di art. 47-*quinquies* L.P., la Corte, sebbene in riferimento al diverso istituto della detenzione domiciliare speciale per le detenute madri e per motivi diversi, strettamente correlati alla finalità di quella particolare misura, ha specularmente attribuito rilevanza alla necessità di non poter attendere la decisione del Tribunale, e riconosciuto piena legittimazione al giudice remittente a sollevare la questione, dinanzi alla necessità di adottare un provvedimento urgente che tuttavia la normativa vigente gli precludeva in modo irragionevole, perché in definitiva contrastante proprio con gli interessi primari della tutela del rapporto di genitorialità e della cura e crescita del minore che la norma impugnata si prefiggeva di tutelare.



Interessante poi è in quella pronuncia il passaggio in cui la Corte evidenzia che poiché la rilevanza della questione di legittimità costituzionale deve essere valutata *ex ante*, le eventuali vicende successive all'ordinanza di rimessione — che nel caso in esame potrebbero essere rappresentate dal venir meno dell'offerta di lavoro — non dovrebbero incidere su di essa invalidandola per sopraggiunto mutamento della situazione di fatto, e tanto basta ad avviso di chi scrive per fondare il giudizio di rilevanza della questione nel caso specifico, dalla cui soluzione dipende l'ammissibilità dell'istanza, preliminare al vaglio di merito.

Ben più complesso è il giudizio sulla non manifesta infondatezza della questione.

In proposito, va richiamata anzitutto l'ordinanza n. 97 del 2021 nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme che escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle 1) associazioni in esso previste che non abbia collaborato con la giustizia, sollevato dalla Cassazione sulla scia del vento spirante da Strasburgo.

Con essa la Consulta, per un verso, ha condiviso la censura mossa dal giudice remittente, osservando che la presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabora con la giustizia non è di per sé in tensione con i parametri costituzionali, non essendo affatto irragionevole presumere che costui mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, ma quello che rimane invece in tensione, è il ritenere che “la collaborazione sia l'unica strada a disposizione del condannato a pena perpetua per l'accesso alla valutazione da cui dipende, decisamente, la sua restituzione alla libertà; anche in tal caso, è insomma necessario che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal Tribunale di Sorveglianza”; ma per altro verso, in luogo di dichiarare l'illegittimità costituzionale, in una ottica di correttezza istituzionale, ha rinviato il giudizio al 10 maggio del corrente anno dando al Parlamento sovrano un congruo termine per riformare l'intera materia, nel timore che un intervento demolitore specifico e limitato potesse creare una disarmonia e ulteriore contraddittorietà all'interno del sistema.

Sarebbe infatti estremamente illogico e contraddittorio, proprio per il principio della progressione trattamentale, consentire ai condannati per delitti ostativi non collaboranti l'accesso alla liberazione condizionale, che è il più ampio e favorevole dei benefici astrattamente concedibili, e far restare loro inibito l'accesso alle altre misure alternative meno ampie — quali lavoro esterno e semilibertà — che invece normalmente segnano, in progressione dopo i permessi premio, l'avvio verso il recupero della libertà.

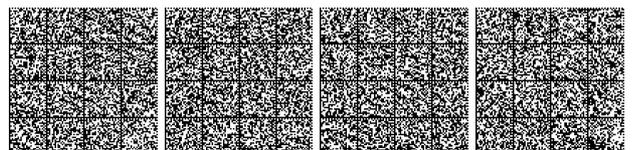
Si tratta di osservazioni che la Corte ha espresso in relazione alla pena perpetua, ma perfettamente calzanti anche alle pene temporanee come è quella in esame, perché in entrambi i casi resta valido il principio generale per il quale la collaborazione non può essere ritenuta l'unica strada possibile, a nulla rilevando in contrario la diversa durata della pena.

Sia pure in modo implicito e non dichiarato, vi è stato quindi un riconoscimento da parte della Corte del *vulnus* che caratterizza l'attuale impianto normativo, la cui modifica però resta di competenza del legislatore, al quale spetterà in definitiva il non facile compito di elaborare una riforma in grado di contemperare le esigenze securitarie con la funzione essenzialmente rieducativa della pena ed il senso di umanità a cui la stessa deve ispirarsi.

Ciò premesso, resta però attraverso questo provvedimento un segnale importante da cogliere, e se per un verso alla data odierna il termine fissato non è ancora trascorso, per altro verso l'auspicato intervento riformatore non si è ancora concretizzato, e tanto basta ad avviso di chi scrive per ritenere che alla data odierna vi possa essere ancora un po' di spazio per sollevare la questione di legittimità costituzionale posta in partenza; a patto, però, che l'individuazione del *vulnus* costituzionale abbia una portata specifica e limitata, perché, come recentemente affermato dalla Corte medesima nella ordinanza n. 242 del 2021, la prospettazione di una integrale ablazione, per qualunque reato tra quelli ricompresi nell'art. 4-*bis*, comma 1, L.P., e per qualunque beneficio penitenziario, della presunzione di pericolosità connessa all'atteggiamento non collaborativo del condannato, si collocherebbe al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale rientrando piuttosto nell'esercizio di una potestà legislativa che è appunto rimessa al Parlamento.

Fatta questa necessaria premessa, l'intervento che qui si invoca, ben lungi dall'essere di ampia portata, si limita al caso di un condannato a delitto associativo quale è quello di cui all'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, contenuto nell'elenco di prima fascia dell'art. 4-*bis*, comma 1, L.P., che per un verso non ha mai collaborato con la giustizia, ma per altro verso, durante il suo percorso carcerario ha dato concreti segnali di attenuazione della sua pericolosità e di inattualità di collegamenti con la criminalità organizzata, tanto da venire ammesso a beneficiare reiteratamente di permessi premio, il quale oggi chiede l'accesso alla semilibertà, misura peraltro più contenuta rispetto alla più favorevole misura dell'affidamento in prova, perché non interrompendo il contatto quotidiano con il carcere, consentirebbe comunque un controllo più incisivo e pregnante.

Ci si interroga sul se questa preclusione sia giusta e ragionevole, in quanto non si può non considerare che il detenuto che viene ammesso a beneficiare di permessi premio, inizia un percorso importante di graduale affrancamento dal carcere verso il mondo esterno libero, e tanto consente di affermare che l'istituto del permesso premio possa assolvere in realtà ad una duplice funzione: una prima funzione, che è quella di consentire al condannato «di coltivare interessi



affettivi, culturali o di lavoro», e che è espressamente indicata nell'art. 30-ter, comma 1, L.P., ma una seconda non meno importante, è quella che viene definita «pedagogico-propulsiva», ovvero consentire una iniziale sperimentazione della condotta esterna proprio in vista della futura ed eventuale concessione di ulteriori e più ampi benefici, in modo sia da graduare con la giusta cautela l'inserimento del soggetto nel mondo esterno bilanciandolo con le esigenze di sicurezza della collettività, sia da preparare il detenuto stesso ad imparare a gestire al meglio il maggiore spazio di riconquistata libertà, che è operazione per egli non ti sempre facile e scontata, soprattutto dopo una lunga detenzione.

La Corte costituzionale del resto proprio di recente ha ribadito questa funzione pedagogico-propulsiva del permesso premio con la sentenza n. 113 del 27 maggio 2020 in tema di censura del termine breve di 24 ore per proporre il reclamo avverso il suo diniego, e detta sentenza si inserisce in quel filone giurisprudenziale che a partire dalla sentenza n. 188 del 1990, ha progressivamente valorizzato la funzione special preventiva di tale beneficio e la sua importanza quale strumento diretto ad agevolare la funzione rieducativa del condannato, nell'ottica di un suo positivo futuro ritorno in società, mettendo in evidenza come esso rappresenti il primo strumento che, durante la fase di esecuzione della pena, consente agli operatori penitenziari di valutare gli effetti sul detenuto di un temporaneo ritorno in libertà.

Anche la Cassazione ha in più di una occasione ribadito l'importanza dei permessi premio, addirittura in alcune pronunce più datate ritenendola una condizione necessaria per poter accedere alla semilibertà in quanto significativi di positiva progressione trattamentale (Cfr., Cass. Pen. Sez. I, n. 40992 del 2008); ma in fondo, anche con il suo più recente orientamento di segno opposto non ne ha smentito affatto l'importanza (Cfr., Cass. Pen. Sez. I, c.c. 16.07.2020 n. 23666/20).

L'aver fruito di permessi premio in più occasioni, incide quindi in modo sostanziale sul percorso del detenuto, che proprio attraverso questi piccoli spazi di libertà viene già in minima parte messo alla prova. E se questa parziale messa alla prova avviene con esito positivo, è ragionevole ritenere che essa deponga nel senso di una attenuazione della pericolosità sociale, trattandosi di condotta susseguente al reato, in base al combinato disposto degli articoli 203 e 133 c.p.

Il gradino ad essi immediatamente successivo potrebbe essere appunto proprio la semilibertà, che è forse, fra tutte le misure alternative in astratto concedibili, quella che maggiormente è idonea ad orientare il processo rieducativo del condannato, per vari ordini di ragioni.

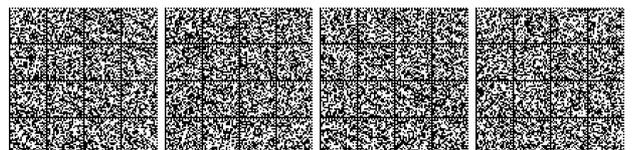
Anzitutto, perché il presupposto è lo svolgimento di attività lavorativa, e qui viene fortemente in rilievo il concetto di lavoro come strumento di rieducazione e risocializzazione; lo svolgimento cioè di attività non personale o finalizzata ai propri interessi personali ed egoistici ma al servizio di altri, e con il rispetto di regole, di orari, e di modalità, rappresenta certamente rispetto all'ozio forzato della detenzione, sia carceraria sia domiciliare, una possibilità di progresso anzitutto interiore che ha una valenza rieducativa non indifferente.

Del resto, vi sono stati importanti studi criminologici anche in data recente, che hanno messo in evidenza l'importanza del lavoro per i detenuti e la sua efficacia come fattore in grado di incidere sul tasso di recidiva abbassandolo sensibilmente; di ciò si è reso conto anche il legislatore che, con la riforma penitenziaria del 2018 ha cercato di valorizzarlo ulteriormente, ponendo una attenzione maggiore al dettato dell'art. 15 L.P. che considera il lavoro non tanto o non solo come un diritto del detenuto, ma come un elemento essenziale del trattamento rieducativo; e in quest'ottica, l'ampliamento delle ipotesi di possibile applicazione della semilibertà, sarebbe il giusto completamento di questo cambio di prospettiva.

In secondo luogo, perché la possibilità di percepire un reddito attraverso una stabile e lecita attività lavorativa di rilevanza risocializzante, rappresenta anch'essa un tassello di importanza non indifferente nel percorso di graduale affrancamento dal carcere verso la libertà, e che in prospettiva, considerando che la pena temporanea un giorno terminerà determinando in ogni caso il reingresso del soggetto nella società libera, metterà quest'ultimo nelle migliori condizioni per poter scegliere la legalità, e così contribuire a tenerlo lontano dallo stile di vita deviante che lo aveva contraddistinto in passato.

Infine, perché con la semilibertà non viene interrotto il contatto quotidiano con il carcere, ed il mantenimento sia pure solo parziale del regime detentivo, garantisce, o almeno dovrebbe garantire, un controllo più incisivo e pregnante sulla persona del condannato rispetto a qualunque altra misura, in modo da poter fronteggiare meglio le residue esigenze di sicurezza.

Certamente, malgrado il maggior controllo e dunque il maggior contenimento del rischio di condotte recidivanti, anche la concessione della semilibertà implica una concessione di fiducia che potrebbe rivelarsi nel tempo mal riposta, sussistendo sempre un minimo margine di rischio che gli elementi sui quali si basava il giudizio prognostico positivo fondante la sua concessione non trovino poi riscontro nella realtà, o che vi sia una ricaduta nella devianza, ma si tratta di un rischio inevitabilmente sotteso alla concessione di qualunque misura alternativa e a qualunque genere di condannato, al quale si potrà pur sempre porre rimedio con la procedura di sospensione e revoca ai sensi dell'art. 51-ter L.P., e che per quanto sussistente, non sembra che possa arrivare a giustificare la privazione già in partenza di ogni speranza di progresso e di evoluzione positiva. Alla luce di tutte le considerazioni fin qui esposte, ritiene questo giudice di poter concludere per un giudizio di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione posta, e pertanto, con la presente ordinanza, solleva il dubbio di costituzionalità consegnato nel dispositivo.



P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

Sollewa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che possa essere concessa la semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, L.P., anche ai detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco ivi indicato, che non abbiano prestato attività di collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter L.P., ma che abbiano avuto accesso ai permessi premio ex art. 30-ter L.P., sulla base di elementi dai quali è stata desunta l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino.

Sospende il procedimento nei confronti di D.B. L., s.g., ferma restando la trasmissione degli atti al TDS Napoli per il prosieguo di competenza collegiale.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, L.P. nella parte indicata.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al detenuto istante e al suo difensore di fiducia, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Avellino, 16 febbraio 2022

Il Magistrato di sorveglianza: VENTRA

22C00103

N. 63

Ordinanza del 9 settembre 2019 del Giudice di Pace di Napoli nel procedimento civile promosso da Montefusco Ciro contro Comune di Napoli

Enti locali - Tributi - Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Previsione che i Comuni e le Province possono, con regolamento, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche e prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, sia assoggettata, in sostituzione della suddetta tassa, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione - Presunzione che le occupazioni abusive temporanee sono state effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare dell'indennità ivi prevista, né superiore al doppio della stessa - Prescrizione regolamentare in base alla quale le occupazioni abusive che non presentano carattere di stabilità si considerano temporanee e si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento - Corresponsione al Comune, da parte dell'occupante abusivo e in luogo del canone, di un'indennità pari al canone maggiorato del 50 per cento - Applicazione all'occupazione abusiva di una sanzione pari al doppio della medesima indennità.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 63; deliberazione del Consiglio comunale di Napoli del 29 marzo 2018, n. 7 recante "Regolamento per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo Canone (C. O. S. A. P.)", art. 17, punti 8 e 9.

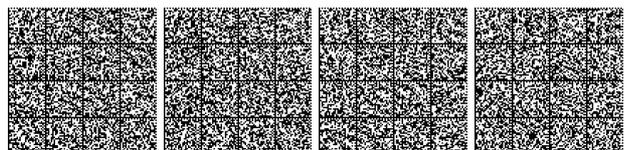
il Giudice di Pace dott.ssa Annamaria Reale,

Letti gli atti del procedimento rg. n. 1577/2019 introdotto da Montefusco Ciro contro il Comune di Napoli;

Letta l'eccezione di incostituzionalità proposta dalla difesa del ricorrente del 28 giugno 2019;

Osserva:

il Comune di Napoli, in data 26 giugno 2018, ha contestato al responsabile Montefusco Ciro l'occupazione abusiva di un marciapiede antistante la propria attività a mezzo di una piccola pedana in legno;



in pari data gli ha notificato verbale di accertamento di violazione con l'irrogazione di una sanzione mentre, in data 10 dicembre 2018 gli ha notificato atto di avviso di pagamento di «Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP)» presumendo l'occupazione abusiva dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento redatto dal competente pubblico ufficiale ed intimandogli il pagamento della detta occupazione assieme al pagamento di una sanzione ed interessi il cui calcolo è poco comprensibile;

detto avviso di pagamento costituisce l'oggetto della presente opposizione;

la COSAP, secondo giurisprudenza ormai consolidata, costituisce per l'amministrazione un credito di natura privatistica nonostante tragga origine da un rapporto di natura concessorio. L'utilizzo di uno spazio pubblico comporta il pagamento di un canone tariffario per il detto utilizzo; si tratta di corrispettivo sinallagmatico corrispondente alla misura dell'area occupata e quindi necessariamente rapportato ai tempi, luoghi e spazi occupati o da occupare; pertanto in questi casi la P.A. agisce *iure privatorum* nell'esercizio della libertà di iniziativa garantita anche agli enti pubblici titolari sia di poteri autoritativi che della capacità di agire in base alle regole del diritto civile;

la richiesta di pagamento di cui al presente procedimento trova la sua fonte immediata nel regolamento comunale, fonte di secondo grado, emesso in attuazione del decreto legislativo n. 446/1997, art. 63. Entrambi le norme, seppur di grado diverso nelle fonti del diritto, costituiscono un *continuum* normativo nel senso che, legge e regolamento, integrano insieme una sola fattispecie legale. La norma legislativa, cioè, vive attraverso il regolamento che completa il precetto normativo di grado primario sì da realizzare insieme un vero e proprio *continuum* normativo;

la norma di grado primario, art. 63, decreto legislativo n. 446/1997 come oggi esistente, consente alla P.A. di scegliere la politica economica ed amministrativa da attuare in punto di occupazione di spazi in aree pubbliche nella parte in cui recita che...«I comuni e le province possono con regolamento adottato a norma dell'art. 52, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche... i comuni e le province possono... prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi... sia assoggettata, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione... g) mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale; previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g)....»;

il successivo regolamento comunale, art. 17, punti 8 e 9, deliberato dal Consiglio comunale n. 7 del 29 marzo 2018, recita: «...le occupazioni abusive che non presentano detto carattere di stabilità si considerano temporanee e si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento redatto da competente pubblico ufficiale, fatta salva la prova certa contraria e documentale antecedente la data del verbale l'occupante è tenuto a corrispondere al comune, in luogo del canone, una indennità pari al canone maggiorato del 50%. Inoltre l'occupazione abusiva è sanzionata con l'applicazione di una sanzione pari al doppio dell'indennità di cui al punto precedente ferme restando le ulteriori sanzioni stabilite dall'art. 20, commi 4 e 5 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ove applicabili».

Tanto premesso, il contrasto tra l'indicato art. 63, decreto legislativo n. 446/1997 e art. 17, punti 8 e 9 del regolamento del Comune di Napoli con gli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, per quel che qui interessa, appare evidente nella parte in cui, stabilito che la P.A. con l'applicazione della Cosap agisce *iure privatorum* e quindi in posizione di parità rispetto ai cittadini, nei fatti, a norma dei predetti art. 63, decreto legislativo e art. 17 del regolamento comunale, abusa della sua posizione dominante agendo in modo contraddittorio perchè irroga all'attuale ricorrente: a) un sanzione al momento dell'accertamento dell'abuso mentre, in data successiva, b) un avviso di pagamento il cui importo è costituito da una indennità applicata anche per i 30 giorni antecedenti la data dell'avvenuto accertamento assieme ad altra somma a titolo di sanzioni ed altra ancora a titolo di interessi.

Ai sensi dei predetti articoli 2 e 3 della C., la possibilità sancita dalla fonte di I grado per la quale ... «i comuni e le province possono con regolamento adottato a norma dell'art. 52, escludere l'applicazione nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi e aree pubbliche...; i comuni e le province possono... prevedere che l'occupazione... sia assoggettata in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione...» è illegittima per contrarietà della detta norma agli articoli 2 e 3 della C. perchè di fatto genera una situazione a macchia di leopardo nel Paese.

La norma di legge, cioè, concede alla pubblica amministrazione di scegliere se agire: a) nell'esercizio della sua potestà autoritativa stabilendo — per l'occupazione di suolo pubblico — il pagamento di un tributo (TOSAP) o, b) alternativamente, *iure privatorum*, con la richiesta del pagamento di un corrispettivo (COSAP) proporzionato alla occupazione o, in caso di occupazione abusiva, di una indennità pari al valore del corrispettivo. La possibilità di scelta



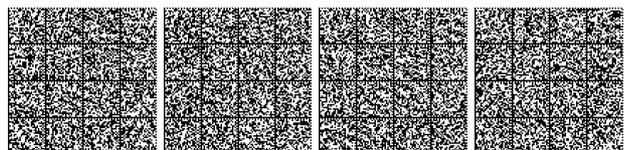
dell'agire della pubblica amministrazione crea forte disparità di trattamento tra i cittadini ai quali, invece, va assicurata uniformità di trattamento, imparzialità ed equità, giustizia ed umana ed uniforme comprensione delle situazioni su tutto il territorio nazionale.

Questa possibilità normativamente concessa dall'art. 63, decreto legislativo n. 446/1997 e successivo regolamento, nega e disconosce l'esistenza dei pari diritti dei cittadini violando l'art. 2 della C.

A ciò si aggiunga il contrasto tra la disposizione di legge e quella del regolamento comunale nella parte in cui prevedono entrambe che «...le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale» con l'art. 97 della Costituzione per il quale: «... i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione...». La Costituzione impone alla pubblica amministrazione di agire in modo imparziale a mezzo delle componenti di equità, giustizia ed esatta ed umana comprensione delle situazioni. Ancor più nel caso in cui agisca *iure privatorum* cioè mettendosi sullo o piano dei privati contraenti allo scopo di realizzare fini di pubblico interesse utilizzando tutti gli strumenti giuridici previsti e disciplinati dal Codice civile, seppure la formazione e la efficacia del contratto stesso siano vincolate al rispetto di determinati procedimenti. L'art. 97 C. costituisce cardine della vita amministrativa e condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale assieme al principio del buon andamento della P.A., da intendersi in termini di attribuzione all'amministrazione di mezzi giuridici elastici idonei a consentire il miglior bilanciamento dell'attività erogata rispetto al fine prestabilito. Esso implica, soprattutto nel caso in cui la pubblica amministrazione agisca *iure privatorum*, la cui normativa di riferimento — come nel caso di specie — è rappresentata dalle norme contenute nel codice civile, che il corrispettivo sinallagmatico della occupazione di suolo pubblico, che ha valore identico alla indennità nell'ipotesi di occupazioni abusive, non può presumersi effettuata dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento dell'abuso! Detta norma è illegittima ai sensi dell'art. 97 C. perché la P.A., abusando della sua posizione di soggetto privato, assieme al pagamento di somme per una occupazione di cui non c'è prova (30 giorni antecedenti l'accertata violazione), emette verbale di accertamento contenente il pagamento di una somma per la suddetta violazione, assieme poi, ancora, alla irrogazione di una sanzione contenuta nello stesso avviso per il pagamento della occupazione presunta ed interessi per i quali non vi è alcuna indicazione di calcolo. Tale comportamento crea una fortissima disuguaglianza tra le parti (privato e PA) in violazione, appunto, della uguaglianza tra loro esistente (art. 3 C) oltre che del principio del buon andamento che risponde a costi minori, semplificazioni e imparzialità e buona amministrazione della P.A.. Difatti, agendo secondo le norme di diritto privato ed a mezzo di una gestione più razionale e democratica del potere, in ogni caso la P.A. soddisfa interessi pubblici.

È assolutamente illegittimo utilizzare gli strumenti del diritto privato (corrispettivo o indennità pari al corrispettivo) retrodatando gli effetti della detta prestazione, senza prova della controprestazione (occupazione) e assieme alla irrogazione di sanzioni ed interessi! Tale atteggiamento viola il principio di sinallagmaticità delle prestazioni cioè di equilibrio delle rispettive prestazioni tra le parti.

La questione pertanto si presenta rilevante giacché la mancata abrogazione dell'art. 63 del decreto legislativo n. 446/1997 nella parte indicata al punto g) e g-bis) in cui stabilisce che «...le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente ufficiale giudiziario; previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g)» e dell'art. 17, punti 8 e 9 del regolamento comunale nella parte in cui recita: «...le occupazioni abusive che non presentano detto carattere di stabilità si considerano temporanee e si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento redatto da competente pubblico ufficiale, fatta salva la prova certa contraria e documentale antecedente la data del verbale... l'occupante è tenuto a corrispondere al comune, in luogo del canone, una indennità pari al canone maggiorato del 50%. Inoltre l'occupazione abusiva è sanzionata con l'applicazione di una sanzione pari al doppio dell'indennità di cui al punto precedente ferme restando le ulteriori sanzioni stabilite dall'art. 20, commi 4 e 5 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ove applicabili», «...le occupazioni abusive che non presentano detto carattere, di stabilità si considerano temporanee e si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento redatto da competente pubblico ufficiale, fatta salva la prova certa contraria e documentale antecedente la data del verbale... l'occupante è tenuto a corrispondere al comune, in luogo del canone, una indennità pari al canone maggiorato del 50%. Inoltre l'occupazione abusiva è sanzionata con l'applicazione di una sanzione pari al doppio dell'indennità di cui al punto precedente ferme restando le ulteriori sanzioni stabilite dall'art. 20, commi 4 e 5 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ove applicabili» determinerebbe per la P.A. la possibilità di continuare ad agire illegittimamente ed a proprio piacimento alternando tra la applicazione di un tributo o di un corrispettivo; tra la possibilità di agire in via autoritativa mentre in altre *iure privatorum* rispetto alla stessa materia con la conseguenza di generare difformità e mancata certezza del diritto rispetto a pretese creditorie (tributo o corrispettivo) che hanno natura diversa, Giudici naturali diversi e capacità giuridica diversa della P.A..



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la presente questione di legittimità costituzionale relativamente agli articoli 63, decreto legislativo n. 446/1997 e art. 17, punti 8 e 9 del regolamento del Comune di Napoli per contrarietà agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione nei termini e per le ragioni sopra indicate;

Sospende il giudizio in corso ritenendo che lo stesso non possa esser definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata a cura della cancelleria alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri mentre sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Napoli, 9 settembre 2019

Il Giudice di Pace: REALE

22C00104

N. 64

Ordinanza del 2 maggio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Inclusione sociale disabili S.r.l. contro Azienda sanitaria locale di Caserta, Regione Campania e Centro Gerovit S.r.l.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Campania - Fabbisogno e dislocazione territoriale delle RR.SS.AA. (Residenze Sanitarie Assistenziali) - Previsione che il fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base - Denunciata preclusione all'apertura di più centri nello stesso distretto sanitario di base.

– Legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.), art. 8, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 48 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Inclusione Sociale Disabili S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Sasso, con domicilio con domicilio eletto in Napoli alla via Toledo n. 156;

contro Azienda Sanitaria Locale di Caserta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Tagliaferro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

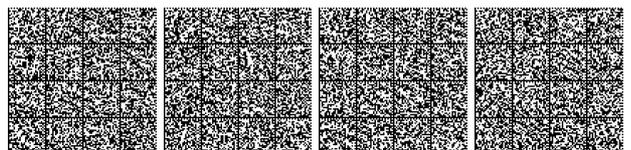
Regione Campania, non costituita in giudizio;

nei confronti di Centro Gerovit S.r.l., non costituita in giudizio.

PER L'ANNULLAMENTO

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta, n. 1314 del 14 ottobre 2020, avente ad oggetto: «Residenze Sanitarie Assistenziali - RSA e Centri Diurni per Adulti e anziani non autosufficienti e per soggetti disabili - Programmazione territoriale Strutture residenziali dell'ASL Caserta»;



b) della nota a firma del Direttore del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta, del 4 settembre 2020, prot. n. 211857/DIR, avente ad oggetto «Ricognizione Strutture residenziali e semiresidenziali territorio ASL Caserta», con il relativo allegato, richiamato nel provvedimento impugnato sub a);

c) qualora possa occorrere: del verbale relativo alla seduta del 16 gennaio 2020 della Commissione Regionale ex D.P.G.R. Campania n. 7301/2001, di cui la società ricorrente non conosce il contenuto integrale;

d) qualora possa occorrere: della nota prot. n. 2020 0065490 del 31 gennaio 2020, della Direzione Generale per la Tutela della Salute ed il Coordinamento del Sistema Sanitario Regionale della Giunta Regionale della Campania;

e) qualora possa occorrere: della nota prot. 0065640 del 31 gennaio 2020, della Direzione Generale per la Tutela della Salute ed il Coordinamento del Sistema Sanitario Regionale della Giunta Regionale della Campania;

f) della nota, prot. n. 2019.0270349, della predetta Direzione Generale Regionale;

g) unitamente agli atti preordinati, conseguenti e/o comunque connessi con quelli che precedono.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Inclusione Sociale Disabili S.r.l. il 15 marzo 2021:

a) del parere non favorevole reso dalla Commissione D.G.R.C. 7301/2001 dell'Azienda Sanitaria Locale Caserta sulla richiesta avanzata dalla società ricorrente finalizzata al rilascio di autorizzazione per la realizzazione di una nuova struttura erogante prestazioni di RSA (Residenza Sanitaria Assistenziale) Semiresidenziale in regime Ambulatoriale Diurno con dotazione di sessanta posti letto a ciclo diurno/semiresidenziale;

b) del verbale, di contenuto ignoto, n. 51, relativo alla seduta del 17 dicembre 2020, nel corso della quale la suddetta Commissione D.G.R.C. 7301/2001 ha esaminato "...la documentazione prodotta dal legale rappresentante della struttura denominata «Inclusione Sociale Disabili S.r.l.» per l'istruttoria propedeutica all'espressione del Parere di competenza, finalizzato al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di cui alla D.G.R.C. n. 7301/2001 e norme collegate";

c) della nota del 7 gennaio 2021, prot. n. 10836/DIR. GEN., con cui il Direttore Generale dell'A.S.L. Caserta ha trasmesso alla società ricorrente il predetto parere non favorevole;

d) degli atti preordinati, conseguenti e/o comunque connessi con quelli che precedono.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

visti tutti gli atti della causa;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2022 il dott. Maurizio Santise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

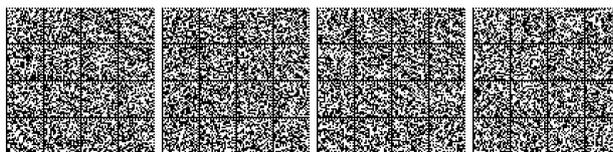
1. La società ricorrente, con ricorso notificato all'amministrazione resistente e regolarmente depositato nella Segreteria del T.A.R., ha esposto quanto segue:

a) La Inclusione Sociale Disabili s.r.l., in data 30 aprile 2018, presentava all'A.S.L. Caserta istanza per il rilascio di autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura socio-sanitaria in Aversa (CE) al viale Europa n. 103/106, per l'erogazione della prestazione di R.S.A. (Residenza Sanitaria Assistenziale) semiresidenziale in regime ambulatoriale diurno con dotazione di sessanta posti letto a ciclo diurno/semiresidenziale;

b) La Commissione aziendale, istituita ai sensi della Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 7301/2001, rendeva inizialmente parere favorevole (prot. n. 182285 del 6 agosto 2018) sia in ordine ai predetti requisiti sia per quanto riguarda il fabbisogno territoriale;

c) Con nota del 31 gennaio 2020, prot. n. 2020 0065490, il Presidente della Commissione Regionale, con riferimento alla richiesta di autorizzazione avanzata dalla società ricorrente, rappresentava però al Direttore Generale dell'A.S.L., nonché alla Commissione ex D.G.R.C. n. 7301/2001, che: «In assenza di un articolato parere dell'Azienda sanitaria relativamente al fabbisogno e alla localizzazione dell'istanza, la Commissione alla luce sia della legge regionale n. 8/2003 che del DCA 83/2019, rileva che vi sono criteri per la localizzazione relativamente ad una migliore distribuzione dei servizi, soprattutto diurni, sul territorio aziendale, al fine di garantire la migliore accessibilità e disponibilità per la tutela della salute dei pazienti, di cui l'ASL non ha tenuto conto. La Commissione segnala alla Direzione Generale Tutela della Salute la necessità di richiedere all'Azienda una adeguata pianificazione della propria offerta territoriale dei servizi di cui trattasi anche alla luce del citato DCA 83/2019, che tenga conto di tali criteri finalizzati alla tutela della salute dei cittadini e che costituisca riferimento per la Commissione aziendale e quella Regionale per l'espressione dei relativi pareri. Quanto sopra appare tanto più necessario al fine di non esaurire il fabbisogno aziendale e governare la propria offerta territoriale in funzione dei bisogni di salute della propria popolazione»;

d) Conseguentemente, con deliberazione del 14 ottobre 2020, n. 1314, il Direttore Generale dell'Asl Caserta, nell'ambito della programmazione delle strutture residenziali (R.S.A. e centri diurni per adulti e anziani non autosufficienti e disabili) evidenziava — in relazione al Distretto n. 17 di Aversa — la non autorizzabilità di ulteriori posti rispetto a quelli già autorizzati, ai sensi dell'art. 8, comma 2, legge Regione Campania n. 8/2003.



2. Con il ricorso introduttivo la società ricorrente ha quindi impugnato il predetto provvedimento, contestandone la legittimità e chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

I – Violazione e falsa applicazione dell'art. 8, comma 2, legge Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8. Violazione e falsa applicazione del decreto del Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del SSR Campano 31 ottobre 2019, n. 83;

II – Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, manifesta ingiustizia.

3. Con ricorso per motivi aggiunti, depositati in data 15 marzo 2021, la società ricorrente ha, altresì, impugnato, per motivi di ricorso sostanzialmente sovrapponibili a quelli già articolati con il ricorso introduttivo, il conseguente parere non favorevole reso dalla Commissione D.G.R.C. 7301/2001 dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta «in quanto il fabbisogno è esaurito per il DS n. 17 nel rispetto della Delibera ASL Caserta n. 1314/2020...».

L'Asl si è costituita regolarmente in giudizio, contestando i ricorsi e chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 9 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Preliminarmente, non può dubitarsi della immediata lesività per la società ricorrente sia della delibera del Direttore Generale dell'Asl del 14 ottobre 2020, n. 1314, che del gravato parere non favorevole espresso dall'Asl e, quindi, dell'ammissibilità sia del ricorso introduttivo che di quello per motivi aggiunti. Questa Sezione, con orientamento consolidato (*cf.*, T.A.R. per la Campania, sez. I, 7 agosto 2017 n. 4039) ha evidenziato che l'art. 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 stabilisce che la realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie è subordinata ad autorizzazione, sia per la verifica di requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi che della compatibilità del progetto da parte della Regione, effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento di nuove strutture.

Nella Regione Campania, la disciplina del procedimento di autorizzazione è poi integrata dalle delibere di Giunta Regionale n. 3958/2001 e n. 7301/2001 che così scandiscono la sequenza procedimentale preordinata al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione e all'ampliamento di strutture sanitarie (*cf.*: T.A.R. per la Campania, Sez. I, 26 gennaio 2015 n. 453 e 3208 del 12 giugno 2015):

— dopo la presentazione dell'istanza all'amministrazione comunale, al fine di acquisire la verifica di compatibilità del progetto rispetto al fabbisogno complessivo, alla localizzazione territoriale e ai requisiti minimi strutturali ed impiantistici, il Comune invia copia della documentazione all'A.S.L. nel cui territorio sarà ubicata la struttura alla quale si riferisce la domanda;

— l'A.S.L., per il tramite di una apposita commissione (nominata dal Direttore Generale e presieduta dal Responsabile del Dipartimento di Prevenzione dell'A.S.L. con la partecipazione di soggetti esperti, anche esterni, in possesso di idonee professionalità) verifica la compatibilità del progetto rispetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale della struttura da realizzare in base agli elementi di valutazione precisati in precedenza;

— l'A.S.L. trasmette alla Regione, Assessorato Regionale alla Sanità - Settore Programmazione Sanitaria le risultanze delle verifiche effettuate ed il relativo parere di compatibilità;

— la Giunta Regionale per il tramite di una apposita commissione all'uopo nominata valuta il parere di compatibilità espresso dall'A.S.L. e trasmette al Comune richiedente e all'A.S.L. il parere definitivo;

— in caso di parere positivo il Comune rilascia la concessione o l'autorizzazione edilizia e l'autorizzazione alla realizzazione o ampliamento della struttura, dandone notizia all'interessato.

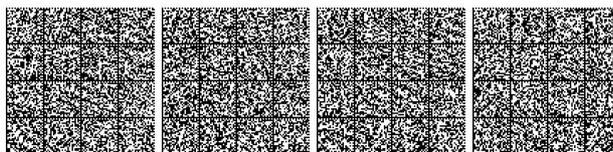
Dalla disamina della disciplina di settore discende che non può dubitarsi circa l'imprescindibilità, nell'ambito del procedimento autorizzativo alla realizzazione ed ampliamento di nuove strutture, della presupposta verifica di competenza dell'A.S.L. in ordine alla sussistenza dei requisiti tecnico - organizzativi e alla compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, quindi chiaramente preordinata ad attuare una funzione programmatica - distributiva, secondo criteri di contingentamento, ispirati ad indici di fabbisogno secondo la tipologia delle prestazioni da assicurare, nonché al rapporto tra domanda ed offerta avuto riguardo ad una determinata popolazione stanziale.

È inoltre evidente che, solo in caso di parere favorevole dell'A.S.L., il Comune può rilasciare l'autorizzazione, mentre l'eventuale parere contrario determina, di contro, l'immediato arresto procedimentale e, quindi, risulta impugnabile *ex se*. Nel caso di specie, peraltro, il parere è stato emesso come logica e vincolata conseguenza della delibera n. 1314/2020.

Ne consegue, pertanto, l'ammissibilità sia del ricorso introduttivo che di quello per motivi aggiunti.

5. Tanto premesso, può darsi ingresso all'esame delle censure articolate dalla ricorrente.

Con un primo motivo di ricorso, la società ricorrente ha contestato il provvedimento del 14 ottobre 2020, con cui il Direttore Generale dell'Asl Caserta, nell'ambito della programmazione delle strutture residenziali (RSA e centri diurni per adulti e anziani non autosufficienti e disabili), ha ritenuto – in relazione al Distretto n. 17 di Aversa — la non autorizzabilità di ulteriori posti rispetto a quelli già autorizzati, ai sensi dell'art. 8, comma 2, legge Regione Campania n. 8/2003.



Successivamente, l'Asl ha espresso conseguente parere negativo al rilascio dell'autorizzazione sanitaria richiesta dalla società ricorrente.

Secondo quest'ultima la citata normativa, come chiarito anche dal Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del SSR Campano, con decreto del 31 ottobre 2019, n. 83 – Piano Regionale della Rete di Assistenza Sanitaria Territoriale 2019-2021 – «... è da intendersi come garanzia che possa essere attivato almeno un C.D. per distretto e fino alla concorrenza del fabbisogno aziendale».

L'A.S.L., quindi, a parer della società ricorrente, avrebbe mal interpretato il predetto dato legislativo che non limiterebbe l'autorizzazione sanitaria nel distretto ad un solo centro.

Rileva il Collegio che la legge regionale n. 8 del 22 aprile 2003 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.), all'art. 8 (Fabbisogno e dislocazione territoriale delle RR.SS.AA.), comma secondo, così dispone: «Il fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base. In ogni ASL deve esistere presso un centro diurno per anziani almeno un centro diurno Alzheimer, con un fabbisogno di posti semi-residenziali pari allo 0,5 per cento della popolazione ultrasessantacinquenne».

La norma, nel precisare che il fabbisogno non può essere superiore ad una struttura per ogni distretto sanitario di base, preclude l'apertura di più centri nello stesso distretto base, imponendo, nello stesso tempo, che, comunque, almeno un centro debba essere, comunque, presente nel territorio dell'Asl.

La norma, dunque, distingue due territori: quello dell'A.S.L. nella sua interezza e quello dei distretti di base.

Coerentemente con la citata norma l'Asl, prima in sede di programmazione e poi nell'esprimere il parere sfavorevole, ha ritenuto esaurito il fabbisogno e non autorizzabili altre strutture oltre quella già autorizzata.

La giurisprudenza amministrativa ha, peraltro, già evidenziato che in sede di autorizzazione alla realizzazione di una struttura con funzione di residenza protetta per anziani, a fronte di un fabbisogno già stimato ampiamente saturo in sede di programmazione, il diniego di autorizzazione assume natura del tutto vincolata, non dovendo l'amministrazione effettuare alcuna ulteriore valutazione del fabbisogno (*cf.*, T.A.R. per l'Umbria, sez. I, 9 maggio 2013, n. 278).

Le conclusioni cui giunge l'Asl sono evidentemente vincolate perché derivano dal tenore letterale della norma che preclude l'apertura di più di un centro per distretto base e una diversa interpretazione non è percorribile alla luce del chiaro tenore letterale della norma.

6. Ritiene il Collegio che tale norma ponga, però, dubbi di compatibilità con la Costituzione e con il diritto dell'Unione europea.

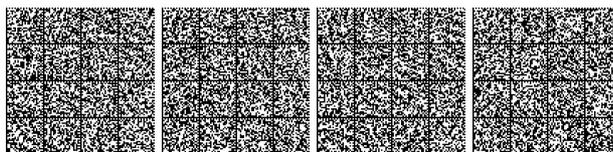
6.1 Ciò posto, la questione di costituzionalità concorre con una potenziale questione di incompatibilità eurounitaria del dato normativo, come si vedrà nel prosieguo della motivazione: trattandosi di doppia pregiudizialità, questo giudice ritiene di dare, comunque, precedenza al sindacato accentrato di costituzionalità della Corte costituzionale. L'eventuale rinvio della medesima questione alla Corte di giustizia dell'UE sarebbe, infatti, inutile qualora la Corte costituzionale dovesse accogliere la questione di costituzionalità della norma censurata.

La Corte costituzionale ha, infatti, più volte chiarito che «Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, e tenuto conto che la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali, e che le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* della Corte costituzionale, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 TFUE» (*cf.*, Corte costituzionale 14 dicembre 2017, n. 269).

6.2 In relazione alla rilevanza della questione, rileva il Collegio l'impossibilità di risolvere la presente controversia indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità.

Questo Collegio, infatti, in applicazione della norma regionale dovrebbe respingere il ricorso, in quanto l'Asl ha deliberato una programmazione dei posti ed espresso parere sfavorevole al rilascio dell'autorizzazione sanitaria richiesta dalla ricorrente sulla base della regola che non può essere autorizzato più di un centro sanitario per distretto. Tale norma, dunque, preclude al centro ricorrente di ottenere la predetta autorizzazione. Questo giudice, dunque, ritiene che, al fine della decisione della presente controversia, sia imprescindibile l'applicazione della norma incostituzionale, in quanto vi è un concreto ed effettivo rapporto di strumentalità tra la risoluzione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale (Corte costituzionale, ordinanza n. 282 del 1998).

L'eventuale sentenza di accoglimento della Corte costituzionale spiegherebbe diretto effetto nel giudizio a quo, in quanto questo giudice dovrebbe conseguentemente accogliere il ricorso e annullare i provvedimenti impugnati che hanno fatto applicazione della norma in questa sede censurata.



7. Ciò posto, la norma regionale pone un limite evidente alla possibilità per un operatore economico di essere autorizzato all'apertura di una RSA (Residenza Sanitaria Assistenziale) semiresidenziale in regime ambulatoriale diurno, qualora altra struttura sia già stata autorizzata nel medesimo distretto base, introducendo un limite, astratto e generale, non previsto dalla legislazione nazionale.

In via preliminare, va ricordato che la Corte costituzionale ha chiarito che il sistema sanitario, come riformato dal decreto legislativo n. 502 del 1992 e poi significativamente rimodulato con il decreto legislativo n. 229 del 1999, configura il rapporto pubblico-privato dell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l'accreditamento istituzionale, che li rende potenziali erogatori di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. Ciò si realizza solo a seguito della conclusione di contratti con l'amministrazione e nei limiti di spesa ivi previsti.

L'autorizzazione, disciplinata dall'art. 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, si articola sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell'esercizio dell'attività sanitaria. Essa è subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 7 del 2021), e al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e organizzativo.

La Corte è, inoltre, costante nel ricondurre la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, «dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'«autorizzazione» prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'«accreditamento» delle strutture autorizzate» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020 e n. 7 del 2021).

In particolare, con riferimento all'autorizzazione, le disposizioni contenute negli articoli 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia che le Regioni sono tenute ad osservare «indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento» (sentenza n. 292 del 2012, che richiama le sentenze n. 245 e n. 150 del 2010).

8. La Sezione rileva dubbi di compatibilità costituzionale della norma regionale in relazione a diversi parametri costituzionali.

In prima battuta la norma regionale pone dubbi di compatibilità con l'art. 41 della Costituzione, in quanto penalizza l'iniziativa economica non consentendo, anche per periodi illimitati, agli operatori economici interessati di essere autorizzati a svolgere attività di assistenza sanitaria per anziani o adulti non autosufficienti, qualora altra struttura operante nel settore sia già stata autorizzata per il medesimo comparto all'interno dello stesso distretto base dell'Asl. Di converso realizza posizioni di concentrazione di potere e di indubbio e irragionevole privilegio in capo alle strutture già presenti che, una volta autorizzate, automaticamente esauriscono il fabbisogno, impedendo ad altre strutture di subentrare.

Nel caso di specie, peraltro, il meccanismo previsto dal legislatore preclude del tutto l'ingresso di altre strutture sanitarie oltre a quella già autorizzata, così violando, oltre alla libertà di iniziativa economica, anche le regole della concorrenza, che potrebbero, specie in questo settore, spingere gli operatori sanitari verso il perseguimento di livelli più elevati di qualità della prestazione.

9. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, la norma pone dubbi di costituzionalità anche con l'art. 32 della Costituzione, in quanto potrebbe non garantire livelli adeguati di prestazione e incidere sul diritto alla salute, specie di soggetti deboli come gli anziani o gli adulti non autosufficienti.

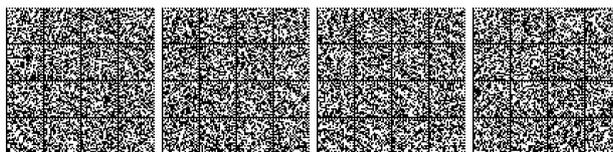
10. Dubbi di compatibilità si pongono anche con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di proporzionalità.

La norma regionale, nell'imporre, una volta e per tutte, di aprire una sola struttura per distretto base, adotta una soluzione unica che potrebbe non essere adatta in relazione alle diverse caratteristiche dei singoli distretti base, in quanto ogni distretto ha caratteristiche diverse ed esigenze da soddisfare differenti. Se è possibile che una sola struttura possa soddisfare le esigenze di un piccolo distretto non è detto, o forse andrebbe escluso, che ciò possa accadere per distretti più grandi, almeno dal punto di vista della localizzazione territoriale.

Nonostante il legislatore abbia nel corso del tempo dettato dei criteri per delimitare il «Distretto» non si può dubitare che vi siano spesso notevoli e rilevanti differenze tra i vari distretti della Regione Campania.

In Italia, la prima definizione del «Distretto» è contenuta nell'art. 10 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, il quale prevede che «i Comuni singoli o associati articolano le Unità sanitarie locali in Distretti sanitari di base, quali strutture tecnico-funzionali per l'erogazione dei servizi di primo livello e pronto intervento», demandando alle Regioni la definizione dei criteri per la loro costituzione.

Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, successivamente modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, all'art. 3, comma 5, stabilisce che «spetta alla Regione disciplinare le modalità organizzative e di funzionamento delle Aziende USL, definendo, tra l'altro, l'articolazione delle USL in Distretti». Con la definizione del Distretto è possibile portare i servizi il più possibile vicino ai luoghi di vita delle persone e cercare di dare risposta ad un bisogno di integrazione sociosanitaria.



L'art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 229/1999 dispone che «il distretto è individuato, sulla base dei criteri di cui all'art. 2, comma 2-*sexies*, lettera *c*), dall'atto aziendale di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, garantendo una popolazione minima di almeno sessantamila abitanti, salvo che la regione, in considerazione delle caratteristiche geomorfologiche del territorio o della bassa densità della popolazione residente, disponga diversamente». L'art. 2, comma 2-*sexies*, lett. *c*) dispone che spetta alla Regione «la definizione dei criteri per l'articolazione delle unità sanitarie locali in distretti, da parte dell'atto di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, tenendo conto delle peculiarità delle zone montane e a bassa densità di popolazione».

Le Linee guida adottate dalla Regione Campania «Principi e criteri di organizzazione delle aziende sanitarie regionali», al Titolo IV «Linee di indirizzo per l'organizzazione ed il funzionamento del distretto», stabiliscono che il «Distretto sanitario è contiguo alla domanda e va considerato quale momento chiave dell'organizzazione sanitaria per il governo della salute e per il controllo dell'efficacia delle prestazioni e della spesa».

La legge regionale n. 16 del 2008, all'art. 3 prevede «(...)16. Ciascun distretto deve, di norma, coincidere con ogni ambito avente una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 120.000 abitanti. Nella definizione degli ambiti distrettuali va tenuto conto delle aree montuose, delle isole e dei territori a bassa densità abitativa (...)»

Dall'allegato A alla delibera di Giunta Regionale n. 40 del 14 febbraio 2011 (Modifica degli Ambiti Territoriali sociali e dei Distretti Sanitari) emerge, ad esempio, che esistono distretti che coprono una popolazione superiore a 120000 abitanti, come il Distretto 52, che copre ben sette comuni, o il distretto n. 49 che copre l'area di quattordici comuni, e distretti come quello n. 55 che coprono una popolazione di soli 56000 abitanti per soli due comuni.

La eterogeneità dei vari distretti, quanto a popolazione, a caratteristiche geografiche e ad esigenze da soddisfare, rende la scelta del legislatore regionale, di limitare un solo centro RSA per un distretto, come discriminatoria, non potendo essere adottata una soluzione unica in relazione a esigenze tanto diverse.

La legge regionale, inoltre, pone dubbi di compatibilità anche con il principio di proporzionalità, in quanto ha adottato una soluzione eccessivamente limitativa senza, tuttavia, perseguire adeguatamente gli obiettivi di adeguata copertura sanitaria e di soddisfazione delle esigenze dei cittadini.

Ad ogni modo pare irragionevole e sproporzionata una norma che ancora la soddisfazione del fabbisogno, legandolo alla logica una struttura/un distretto base, senza che si possano verificare in concreto le reali esigenze della popolazione ed eventualmente consentire a più strutture di farvi fronte.

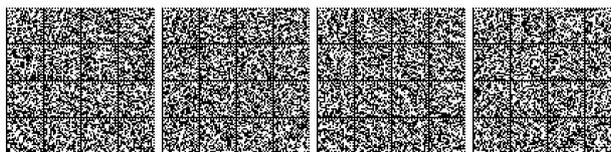
Del resto, il legislatore nazionale, con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha previsto, all'art. 8 ter, comma 3, che «Per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie il Comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.

La verifica, sia in relazione al fabbisogno che alla localizzazione territoriale è, dunque, effettuata in concreto e mai in astratto o in via presuntiva.

La Corte costituzionale ha, peraltro, più volte evidenziato che i limiti alla iniziativa economica privata sono consentiti solo ove non incongrui o irragionevoli (*cf.*, sentenza n. 428 del 2008).

In relazione alla necessità che il fabbisogno vada accertato in concreto e sia quanto più vicino alle esigenze della popolazione locale, la costante giurisprudenza amministrativa ha affermato (*cf.* ex multis, Cons. Stato, sez. III, 7 marzo 2019, n. 1589), che, per ragioni attinenti non solo alla tutela della salute, quale irrinunciabile interesse della collettività (art. 32 della Costituzione), ma anche alla tutela della concorrenza, l'autorizzazione per la realizzazione delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, ai sensi dell'art. 8-*ter*, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, deve necessariamente restare inserita nell'ambito della programmazione regionale, in quanto la verifica di compatibilità, effettuata dalla Regione, ha proprio il fine di accertare l'armonico inserimento della struttura in un contesto di offerta sanitaria rispondente al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di garantire meglio l'accessibilità ai servizi e di valorizzare le aree di insediamento prioritario delle nuove strutture.

La disciplina nazionale e quella, conforme, adottata a livello regionale non contrastano in sé con il diritto eurounitario perché, come ha chiarito la Corte di Giustizia, «una programmazione che richieda una previa autorizzazione per l'installazione di nuovi prestatori di cure può rendersi indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle cure ambulatoriali e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza medica che si adatti alle necessità della popolazione, ricomprenda tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate» e, pertanto, «è legittimo che uno Stato membro organizzi i servizi di assistenza medica in modo da dare priorità ad un sistema di prestazioni in natura affinché ogni paziente acceda facilmente, sull'intero territorio nazionale, ai servizi dei medici convenzionati» (§§ 52-53 della sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, 10 marzo 2009, in C-169/07).



Cionondimeno, e sempre sulla scorta delle indicazioni provenienti dal giudice europeo, il Consiglio di Stato ha ribadito che un regime di previa autorizzazione amministrativa, perché sia giustificato anche quando deroghi ad una libertà fondamentali garantite dai Trattati e dal diritto dell'Unione, deve essere fondato «su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che garantiscono la sua idoneità a circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali» (§ 64 della sentenza della Corte di Giustizia, Grande Camera, 10 marzo 2009, C-169/07).

Anche la valutazione del fabbisogno, alla quale la legislazione nazionale vincola il rilascio dell'autorizzazione, non può essere pertanto illimitata né schiudere la strada ad ingiustificate e sproporzionate restrizioni dell'iniziativa economica, senza trovare un ragionevole e proporzionato contro-bilanciamento nella cura in concreto, da parte della pubblica amministrazione decidente, dell'interesse pubblico demandato, mediante un adeguato apparato motivazionale a supporto del provvedimento, e nella presupposta, oggettiva, valutazione dell'interesse pubblico finalizzato alla tutela del diritto alla salute.

È richiesta quindi una valutazione del fabbisogno accurata ed attualizzata, che sia preceduta e sorretta da una idonea istruttoria sull'esistenza di una determinata domanda sanitaria sul territorio e di una correlativa offerta da parte delle strutture private, senza che ciò si traduca di fatto in un illegittimo blocco, a tempo indeterminato, all'accesso del nuovo operatore sul mercato, con una indebita limitazione della sua libertà economica, che non solo non risponde ai criteri ispiratori dell'art. 8-ter, comma 3, decreto legislativo n. 502 del 1992, ma è contrario ai principi del diritto eurounitario affermati dalla Corte di Giustizia in riferimento alla pur ampia discrezionalità del legislatore in materia sanitaria.

Più volte la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la valutazione dell'amministrazione in relazione alla saturazione o meno del fabbisogno non può mai sostanzarsi in uno strumento meramente ablativo delle prerogative dei soggetti che intendano offrire, in regime privatistico, mezzi e strumenti di diagnosi, di cura e di assistenza sul territorio, rischiando altrimenti di introdurre posizioni dominanti in favore di chi opera già nel settore, a detrimento di chi invece intende entrarvi (*cfr.*, il principio è distillato a partire da Cons. Stato 29 gennaio 2013, n. 550).

Del resto, la necessità di prevedere la valutazione del fabbisogno anche per le strutture non accreditate è quella di garantire la corretta distribuzione dei centri sanitari sul territorio in modo da servire adeguatamente anche le zone a bassa redditività.

11. La norma regionale si pone, quindi, in contrasto con la norma nazionale, perché introduce un limite all'accesso di nuove strutture sanitarie non previsto dal legislatore e, di conseguenza, pare porsi in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sul punto la Corte costituzionale è costante (sentenza n. 195 del 2021) nel ricondurre la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, «dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'«autorizzazione» prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'«accreditamento» delle strutture autorizzate» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020 e n. 7 del 2021).

In particolare, con riferimento all'autorizzazione, le disposizioni contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia che le Regioni sono tenute ad osservare «indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento» (sentenza n. 292 del 2012, che richiama le sentenze n. 245 e n. 150 del 2010).

L'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania n. 8/2003, nel prevedere l'autorizzabilità di una sola struttura per distretto-base introduce un limite ulteriore non previsto dalla legislazione nazionale, ponendo dubbi di costituzionalità con l'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Per le ragioni appena esposte la Sezione ritiene, quindi, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, legge Regione Campania n. 8/2003 per violazione degli articoli 3, 32, 41 e 117, comma 3, della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, legge Regione Campania n. 8/2003 per violazione degli articoli 3, 32, 41 e 117, comma 3, della Costituzione;
dispone la sospensione del presente giudizio;
ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente;

Giuseppe Esposito, consigliere;

Maurizio Santise, consigliere - estensore.

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: SANTISE

22C00105

N. 65

Ordinanza del 6 aprile 2022 del Tribunale di Massa nel procedimento civile promosso da Ferri Matteo contro Comune di Massa ed altri

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni - Prevista esclusione della possibilità per le pubbliche amministrazioni di regolarizzarne la posizione lavorativa mediante il bando e il successivo svolgimento di regolari procedure concorsuali finalizzate alla assunzione a tempo indeterminato anche di tali lavoratori, che posseggano i requisiti inerenti alle prestazioni lavorative rese alle condizioni ivi previste.

- Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 20, commi 2 e 9.

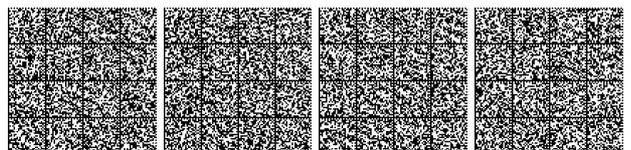
TRIBUNALE DI MASSA

SEZIONE LAVORO

Il giudice del lavoro, letti gli atti relativi alle rispettive domande e posizioni processuali assunte dalle parti in causa ed al contenuto dei rispettivi fascicoli di parte depositati in atti, con specifico riferimento alla memoria autorizzata depositata dalla difesa del ricorrente per l'udienza del 2 aprile 2020, poi, esauriti i rinvii d'ufficio dovuti alla nota emergenza sanitaria nazionale per COVID 19, per la successiva udienza del 22 ottobre u.s., memoria contenente la richiesta di remissione degli atti alla Corte costituzionale finalizzata all'accertamento della denunciata illegittimità dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo, ed infine alle posizioni processuali assunte dalle parti in causa all'udienza del 24 marzo del corrente anno 2022, alla cui lettura si rinvia, in particolare a quella assunta dal resistente Comune di Massa, sentite tutte le parti in causa, a scioglimento della riserva espressa in esito all'udienza suddetta,

OSSERVA

1) Premesso che, con regolare ricorso introduttivo, ritualmente notificato, il sig. Ferri Matteo, in atti meglio generalizzato, conveniva in giudizio innanzi a questo Tribunale, in composizione monocratica ed in funzione di Giudice del lavoro, il Comune di Massa, in persona del sindaco *«pro-tempore*, al fine di far accertare e dichiarare la nullità, l'illegittimità, o comunque la simulazione dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato intercorsi tra il sig. Ferri e le



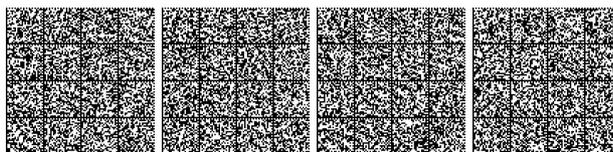
Società «G.I. Group S.p.a.», «Lavorint S.p.a.» e «Orienta S.p.a.», tutte Agenzie di somministrazione lavoro meglio in atti indicate, complessivamente tra il 2 novembre dell'anno 2006 e il 10 dicembre dell'anno 2018, meglio in atti indicati e documentati per quanto attiene le specifiche parti contraenti, le relative scansioni temporali e le altre modalità esecutive di ciascuno di essi, per effetto dei quali il ricorrente aveva pressoché ininterrottamente, e comunque ben oltre il limite dei trentasei mesi previsti dal decreto legislativo 6 ottobre 2001, n. 368 e poi dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, prestato servizio presso il Comune di Massa in qualità di lavoratore somministrato, con la qualifica contrattuale collettiva di operaio di livello «B3», secondo le previsioni dei CCNL del Comparto regioni ed autonomie locali progressivamente in vigore all'epoca dei fatti, svolgendo concrete mansioni di autista di scuola bus, nonché di accertare e dichiarare la condotta del Comune di Massa nella prosecuzione di offerte e sottoscrizioni dei contratti di somministrazione e/o di missioni a termine con le Società di somministrazione lavoro meglio sopra indicate come in violazione della direttiva n. 70/1999 C.E., degli artt. 1344 e 1418 codice civile, nonché, e soprattutto, degli artt. 35 e 36, commi 1 e 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche sui limiti dei poteri delle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni di personale con contratti a tempo determinato, con contratti di formazione lavoro, contratti di somministrazione e con altre forme contrattuali flessibili solo per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e comunque nel rispetto delle condizioni e con le modalità previste nel precedente art. 35 e quindi, di conseguenza, al fine di condannare il Comune di Massa a risarcire il sig. Ferri dei danni provocati dalla condotta anzidetta corrispondendogli l'indennità forfettizzata di cui all'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, poi dell'art. 38 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, nella misura di n. dodici mensilità della retribuzione globale di fatto da egli percepita;

2) premesso, ancora, che il Comune di Massa, in persona del Sindaco *«pro-tempore»*, si costituiva regolarmente nel presente procedimento ed in tal senso, oltre a contestare integralmente le tesi di parte ricorrente, chiedeva l'integrazione del contraddittorio con la chiamata in giudizio delle tre anzidette agenzie di somministrazione lavoro, che veniva autorizzata da questo scrivente giudice del lavoro all'udienza del 18 aprile 2019 e che, a seguito di detto provvedimento anche le Società «G.I. Group S.p.a.», «Lavorint S.p.a.» e «Orienta S.p.a.», ciascuna in persona del rispettivo legale rappresentante *«pro-tempore»*, si sono regolarmente costituite nel presente procedimento contestando anche esse, ciascuna parte resistente dal proprio punto di vista, le tesi del ricorrente sig. Ferri Matteo e che, a seguito della regolare costituzione nel presente giudizio di tutte le parti costituite od evocate in esso, questo scrivente giudice ammetteva i mezzi di prova richiesti dalle stesse parti in conflitto;

3) premesso, ancora, che alla successiva udienza del 16 gennaio 2020, in sede di interrogatorio del dott. Federico Cuccolini, Segretario generale del Comune di Massa e dirigente *«ad interim»* del Servizio istruzione dell'Ente stesso, emergeva la possibilità di una ipotesi conciliativa della presente controversia in termini di una stabilizzazione del rapporto di lavoro tra il Comune resistente ed il sig. Ferri ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), ipotesi che, però, il dirigente comunale suddetto precisava di non poter sostenere a causa di quanto previsto al comma 9 dell'art. 20 del decreto legislativo cit., che esclude dalla possibilità delle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato il personale non dirigenziale già in servizio con contratti a tempo determinato, che si trovi nelle condizioni previste ai commi 1 e 2 della disposizione richiamata, tra gli altri, anche i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni stesse e che, a seguito di quanto emerso dall'interrogatorio suddetto, questo scrivente Giudice chiedeva alle parti di redigere note illustrative sulla normativa di cui al del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 in punto di procedura di stabilizzazione in vista di una possibile prospettazione di rilevanza costituzionale della normativa citata sotto il profilo di una possibile violazione dell'art. 3 Cost. e che, esauriti i rinvii d'ufficio dovuti alla nota emergenza sanitaria nazionale per COVID 19, alla successiva udienza del 22 ottobre u.s., le parti si sono riportate alle note depositate;

4) premesso che, con ordinanza istruttoria del 2 novembre 2020 questo Tribunale, nella medesima composizione monocratica ed in funzione di giudice del lavoro, rimetteva a codesta Eccellentissima Corte costituzionale per valutare l'eventuale illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 20, commi 2 e 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), che esclude dalla possibilità delle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato il personale non dirigenziale già in servizio con contratti a tempo determinato, che si trovi nelle condizioni previste ai commi 1 e 2 della disposizione richiamata, tra gli altri, anche i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni, questione ritenuta rilevante non solo per sé stessa, ma anche in relazione a quanto dichiarato all'udienza del 16 gennaio 2020, in sede di interrogatorio, dal dott. Federico Cuccolini, segretario generale del Comune di Massa e dirigente *«ad interim»* del Servizio istruzione dell'Ente stesso, il quale manifestava la possibilità di una ipotesi conciliativa della presente controversia in termini di una stabilizzazione del rapporto di lavoro tra il Comune resistente ed il sig. Ferri ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), ipotesi che, però, il dirigente comunale suddetto precisava di non poter sostenere a causa di quanto previsto al comma 9 dell'art. 20 del decreto legislativo cit., che esclude dalla possibilità delle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato il personale non dirigenziale già in servizio con contratti a tempo determinato, che si trovi nelle condizioni previste ai commi 1 e 2 della disposizione richiamata, tra gli altri, anche i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni stesse;

5) premesso che, con sentenza n. 250 del 21 dicembre 2021, l'adita Corte costituzionale dichiarava inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), nella parte che esclude i lavoratori titolari di contratti di somministra-

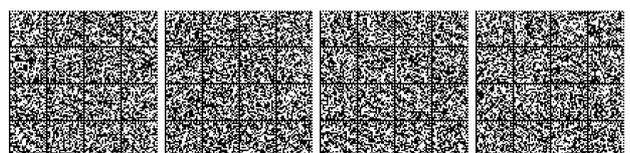


zione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni dalla possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate, bandite ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, come sollevata nell'Ordinanza suddetta, e dichiarava, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale, sempre per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), nella parte che esclude dalla possibilità delle Pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato il personale non dirigenziale già in servizio con contratti a tempo determinato, che si trovi nelle condizioni previste ai commi 1 e 2 della disposizione richiamata, tra gli altri, anche i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni;

6) premesso ancora che, rimesso il procedimento sul ruolo di questa Sezione Lavoro del Tribunale di Massa, alle successive udienze del 20 febbraio e, soprattutto, del 24 marzo del corrente anno 2022, il dott. Maurizio Tonarelli, dirigente del Comune di Massa, manifestava la disponibilità dell'Ente comunale suddetto, in caso di riproposizione della questione di costituzionalità suddetta sotto il profilo della possibile violazione dell'art. 3 Cost. dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), nella parte che esclude i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni dalla possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate, bandite dalle Pubbliche amministrazioni ai sensi del medesimo comma 2 dell'art. 20 articolo della norma richiamata, e di eventuale conseguente pronuncia della Corte nel senso prospettato, di bandire una procedura di selezione concorsuale riservata ai lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso il Comune di Massa, il che aprirebbe la strada ad una definizione concordata della presente controversia, come auspicato e proposto da questo scrivente Giudice nella fase iniziale dell'istruttoria e che, a fronte di detta manifestata disponibilità, il difensore del ricorrente sig. Ferri Matteo, producendo la pedissequa memoria e relativo atto di costituzione già a suo tempo presentati a seguito della prima ordinanza di remissione di questo giudice del 2 novembre 2020, ha riproposto, nei termini suddetti, nuova questione di costituzionalità dell'art. 20, commi 2 e 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75;

7) tutto ciò premesso, ad avviso di questo scrivente giudice del lavoro, la questione si presenta non manifestamente infondata. Posto infatti che l'evidente «ratio» dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, come si legge d'altronde dalla rubrica stessa della disposizione in oggetto, è il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni e che, al di là della formale dipendenza del lavoratore somministrato a tempo determinato dall'impresa di somministrazione, come nella presente fattispecie, la situazione di fatto che si viene a creare tra il lavoratore medesimo e la Pubblica amministrazione utilizzatrice della sua prestazione lavorativa, esclusa la provenienza di questo da precedenti procedure selettive o concorsuali (art. 97 Cost.), è però, nella concreta resa delle prestazioni di lavoro che è chiamato a rendere, del tutto analoga a quella del lavoratore subordinato a tempo determinato direttamente alle dipendenze dell'Ente pubblico medesimo, l'esclusione, posta dal comma 2 dell'art. 20 del decreto legislativo cit., della possibilità delle Pubbliche amministrazioni di regolarizzare la posizione dei lavoratori suddetti mediante il bando ed il successivo svolgimento di regolari procedure concorsuali, nel rispetto quindi del precetto di cui all'art. 97, ultimo comma, Cost., finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato anche dei lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni stesse, che posseggano i requisiti inerenti le prestazioni lavorative rese di cui alle lettere a) e c) di cui all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, e che quindi esclude, per i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, la possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate, bandite dalle Pubbliche amministrazioni ai sensi del medesimo comma 2 dell'art. 20 articolo della norma richiamata appare discriminatoria rispetto a questi ultimi e comunque non ragionevolmente differenziata rispetto alla situazione dei lavoratori subordinati a tempo determinato direttamente alle dipendenze degli enti pubblici utilizzatori, tenuto conto del richiamato criterio ispiratore dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che è appunto il superamento del precariato nelle Pubbliche amministrazioni, il che, nell'attuale assetto normativo, può offrire alle Pubbliche amministrazioni, attraverso la previsione di cui al comma 2 dell'art. 20 del decreto legislativo cit., cioè attraverso il ricorso all'istituto della somministrazione lavoro in luogo dell'utilizzo della forma contrattuale del rapporto di lavoro a tempo determinato, una sorta di «*commodus discessus*» per continuare ad utilizzare personale non dipendente a tempo determinato e quindi per eludere lo scopo finale dell'art. 20, teso, come già detto, al superamento del precariato nelle Pubbliche amministrazioni, da cui la possibile prospettazione di una questione di rilevanza costituzionale della normativa citata sotto il profilo di una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

8) quanto, infine, alla rilevanza della prospettata questione nella presente controversia, questa è da rinvenire, con tutta evidenza, nella manifestata disponibilità del Comune di Massa, come rappresentata alle udienze del 20 febbraio e, soprattutto, del 24 marzo del corrente anno 2022, dal dott. Maurizio Tonarelli, dirigente del Comune medesimo, in caso di riproposizione della questione di costituzionalità suddetta sotto il profilo della possibile violazione dell'art. 3 Cost. dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. «Legge Madia»), nella parte che esclude i lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le Pubbliche amministrazioni dalla possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate, bandite dalle Pubbliche amministrazioni ai sensi del medesimo comma 2 dell'art. 20 articolo della norma richiamata, e di eventuale conseguente pronuncia della Corte nel senso prospettato, a valutare di bandire una procedura di selezione concorsuale riservata ai lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso il Comune di Massa, il che darebbe la possibilità al Sig. Ferri di poter ottenere una più ampia tutela della sua situazione lavorativa precaria, con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo inde-



terminato con il Comune di Massa, rispetto alla semplice tutela risarcitoria prevista dal combinato normativo disposto di cui agli artt. 36, commi 1 e 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e succ. mod., e 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, oltre che a consentire una più rapida definizione concordata conclusiva della controversia giudiziale introdotta con il presente ricorso.

Ritenute pertanto la non manifesta infondatezza della questione posta dai difensori del sig. Ferri Matteo, la rilevanza della stessa nella presente vicenda processuale e quindi l'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità prospettato come sopra, nel senso previsto dalle Leggi Costituzionali 9 febbraio 1948, n. 1 e 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod. si dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la risoluzione della questione prospettata.

Seguono le disposizioni esecutive a cura della cancelleria in sede.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod., ordina la trasmissione degli atti di cui al presente procedimento alla Corte costituzionale in Roma per la risoluzione della questione di costituzionalità sopra prospettata e quindi per l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale, sotto il profilo della possibile violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 20, commi 2 e 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 nella parte in cui escludono la possibilità delle pubbliche amministrazioni di regolarizzare la posizione dei lavoratori titolari di contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni stesse suddetti mediante il bando ed il successivo svolgimento di regolari procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato anche dei lavoratori medesimi, che posseggano i requisiti inerenti le prestazioni lavorative rese di cui alle lettere a) e c) di cui all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Ordina che, a cura della Cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata, nelle forme di legge, a tutte le parti in causa e sia comunicata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, al sig. Presidente del Senato della Repubblica ed al sig. Presidente della Camere dei deputati e che si proceda quindi all'invio degli atti alla Corte costituzionale, come sopra disposto.

Massa, li 5 aprile 2022

Il Giudice del lavoro: LAMA

22C00106

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-023) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 6 0 8 *

€ 6,00

